**مقدّمة**

الحمد لله رب العالمين وصلاته وسلامه على سيدنا محمد أشرف المرسلين وخاتم النبيين وعلى آله وصحبه أجمعين وبعد.

يتفق الجميع على أن الموازنة العامة هي عصب حياة الدولة ، والإطار القانوني الذي تدور في نطاقه المعاملات المالية الحكومية ، والشريان الحيوي الذي يغذي خزينة الدولة بالأموال اللازمة لسير مرافقها العامة بانتظام واطراد . فبدون الأموال تعجز السلطات عن تقديم الخدمات المطلوبة لتلبية الحاجات العامة ، وعن تحقيق الأهداف المتنوعة ، مثل : تعجيل عملية التنمية الإقتصادية ، وتطوير البنى التحتية ، وتوسيع مظلّة الرعاية الإجتماعية . ويتوقف نجاح الموازنة العامة في تحقيق الأهداف المنوطة بها على مدى تماسكها ، وانسجامها ، ووضوحها ، وصدقها ، فكلما أحسن المشرع صياغة الموازنة بطريقة سليمة وجامعة لعنصريها الممثلين بتقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ومانعة لكل عناصر غريبة عنها ، فإن النجاح يكون حليف تلك الموازنة . أما إذا حدث العكس وأقحم المشرع في الموازنة نصوصا لا تمت لها بصلة ، فإن الفشل في بلوغ الأهداف المرسومة يصيب لا محالة الموازنة .

وعلى الرغم من بساطة المبدأ المذكور ووضوحه إلا أن المشرع في دول كثيرة لم يتورع في أن يُلحق بالموازنة نصوصا دخيلة عليها ، وغريبة عنها ، ولم يشذ المشرع العراقي في اتباع هذا المسلك التشريعي المعيب ، إن لم يزد عليه ، فقد أثقلت المُلحقات كاهل قوانين الموازنات العامة العراقية حتى أن القارئ لها ليخال انه أمام قانون آخر غير قانون الموازنة ، والدليل على قولنا هذا : إن موازنة العراق سنة 2005 ضمّت ( 18 ) مادة فقط بينما قفزت مواد موازنة سنة 2017 إلى ( 60 ) مادة ، ومواد موازنة سنة 2018 إلى (62 ) مادة، ومواد موازنة سنة 2019 إلى ( 71 ) مادة أي أن الزيادة في عدد المواد بلغت ما يقارب أربعة أضعاف خلال مدة لم تتجاوز العقد ونصف من الزمان ، وهي زيادة يعود جُلها إلى حشو المشرع تلك الموازنات بالمُلحقات ، وهذا ما تسبب بحدوث فوضى تشريعية أفقدت الموازنات معناها ، وصدّعت مبناها ، وأربكت عمل القائمين على تنفيذها ، وأجهدت الجهات التي تتولى الرقابة عليها .

وعلى الرغم من أن أعضاءً في مجلس النواب العراقي فطنوا إلى خطورة ظاهرة المُلحقات ، وطالبوا بالحد منها([[1]](#footnote-1) )إلا أن المؤسسة التشريعية لم تعر تلك المطالبات اهتماما ، ولم تٌلق لها أذنا صاغية بل أن ما حدث هو العكس تماما عندما تخطت المُلحقات قوانين الموازنات لتقتحم أسوار قوانين مالية أخرى ([[2]](#footnote-2)). وازاء اتساع ظاهرة المُلحقات كان لزاما علينا التصدي لها من خلال تبصير القائمين على الموازنة العامة ، سواء أكانوا أعضاءً في السلطة التنفيذية التي تتولى اعدادها أم أعضاءً في السلطة التشريعية التي تختص بإقرارها تبصيرهم بخطورة هذا المسلك التشريعي ، وما ينجم عنه من آثار سلبية تمس مالية الدولة العراقية .

**أهمية البحث** : يستمد موضوع البحث أهميته من الناحيتين النظرية والعملية على حد سواء ، فمن الناحية النظرية يلاحظ شحة المراجع الفقهية التي تناولت ظاهرة المُلحقات بحثا وتمحيصا ، فكثير من الأقلام مرت على هذا الموضوع مرور الكرام ولم تتناوله إلا لماما على الرغم من خطورته التي لا تخفى على كُل ذي عينين . أما من الناحية العملية فقد تسببت المُلحقات بمشاكل كثيرة تركت آثارا وبيلة في المالية العامة العراقية ، مما تتطلب تسليط الضوء على تلك المشاكل والآثار السلبية الناجمة عنها لعل المشرع يلتفت إليها ليحد منها من خلال تقليل اعتماده على المُلحقات .

**خطة البحث :** سوف نجري في هذا المؤلف على خطة مكونة من ثلاثة مباحث ، نتناول في المبحث الأول : التعريف بمُلحقات الموازنة ، ونتكلم في المبحث الثاني :عن : عيوب المُلحقات والتصدي لها ، ونكرس المبحث الثالث : للكلام عن ظاهرة المُلحقات في الموازنات العامة العراقية .

**المبحث الأول**

**التعريف بمُلحقات الموازنة العامة**

يتطلب الإلمام بالمُلحقات الوقوف على جملة من الموضوعات يقف في مقدمتها مفهوم المُلحقات ، وأنواعها ، وخصائصها ، وطبيعتها القانونية . ونظرا لما لهذه الموضوعات من أهمية فإننا سوف نعكف على بيانها في المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : مفهوم المُلحقات وتمييزها عمّا يشابهها من مصطلحات .

المطلب الثاني : خصائص المُلحقات وطبيعتها القانونية .

المطلب الثالث : أنواع المُلحقات وأسبابها .

**المطلب الأول**

**مفهوم المُلحقات وتمييزها عمّا يشابهها من مصطلحات**

لمُلحقات الموازنة مفهوم محدد يحسن بنا بيانه ، وتمييزه عمّا قد يختلط به من مفاهيم مالية أخرى قريبة منه ، وهذا ما سوف نقف عليه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : المقصود بمُلحقات الموازنة العامة .

الفرع الثاني : تمييز المُلحقات عما يُشابهها من مُصطلحات .

**الفرع الأول**

**المقصود بمُلحقات الموازنة العامة**

الملحقات لغة : جمع مُلحق ، وهي كلمة مشتقة من ( لَحِق ) . يقال لحق به ( لَحَاقاً ) بالفتح أي أدركه في زمان أو مكان فيقال لحق الشّرطيّ اللص ، ويقال كذلك لحق ما فاته ، ولحق بالخدمة العسكرية. وفي الدعاء ( أن عذابك بالكفار مُلحق ) أي لاحق ، وتلاحقت المطايا لحق بعضها بعضا . والملحق الدعيُ الملصق ، والتحق به بمعنى أدركه أي لحقه ولصق به ، وانضم اليه ، أو انتمى إليه فيقال التحق بالجامعة ، والملاحق هي ما يُلحق بالكتاب ونحوه بعد الانتهاء منه مثل الجداول المتضمنة بعض البيانات ، والأحكام التفصيلية المُلحقة بالمعاهدة أو بأحد نصوصها التي يُطلق عليها مُلحقات المعاهدة أو مُلحق الاتفاقية([[3]](#footnote-3)).

أما اصطلاحا : فمُلحقات الموازنة ، هي : عبارة عن نص أو مجموعة من النصوص يُلحقها المشرع بقانون الموازنة العامة ، وتتضمن تلك النصوص موضوعات بعيدة عن جوهر الموازنة المتمثل بتقدير ايرادات الدولة ونفقاتها خلال السنة المقبلة .

يلاحظ مما تقدم مدى اقتراب المعنى الاصطلاحي لمُلحقات الموازنة العامة من المدلول اللغوي ، إذ يشير كلاهما إلى الإلتحاق بالشيء والإلتصاق به . لكنهما يختلفان بالوصف ، فمُلحقات الموازنة مقصورة على البرنامج المالي السنوي للدولة ، فهي بهذه المثابة تتسم بالخصوصية إزاء المعنى اللغوي الذي له طابع العمومية .

**الفرع الثاني**

**تمييز المُلحقات عمّا يشابهها من مصطلحات**

من الضروري أن نميز المُلحقات من المصطلحات المالية التي تقترب منها ، مثل :الموازنة العامة للدولة ، والموازنات المُلحقة ، وهذا ما سوف نتوافر عليه حالاً :

**أولا : تمييز المُلحقات من الموازنة العامة للدولة**

لعلنا لا نخطئ القول إن أشد المفردات المالية اقترابا من المُلحقات ،هي : الموازنة العامة ، وهذا يعد أمرا طبيعيا ، لأن المُلحقات ما أسبغ عليها هذا الأسم إلا لإلتحاقها بالموازنة العامة ، ومع ذلك يبقى التمييز بينهما أمرا ضروريا . وهذا ما سوف نقف عليه حالا في البيان التالي :

**1 – تعريف الموازنة العامة**

عرف بعضهم الموازنة العامة بأنها : ( بيان تقديري لإيرادات الدولة ونفقاتها عن مدة مستقبلة تحدد عادة بسنة ميلادية )([[4]](#footnote-4)).

ورأى آخرون أن الموازنة العامة هي : ( عمل تشريعي اداري يحتوي على تقديرات للنفقات والإيرادات لسنة قادمة ويصادق عليها من قبل السلطة التشريعية )([[5]](#footnote-5)).

في حين عرفها البعض بأنها : ( برنامج مالي تقديري لنفقات الدولة وايراداتها العامة تعتزم الحكومة تنفيذه في سنة مالية قادمة ومترجم لاهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويتعين التصديق عليه واجازته من السلطة التشريعية)([[6]](#footnote-6)) .

ويمكن لنا أن نعرف الموازنة العامة بأنها : ( وثيقة قانونية تتضمن تقديرا لإيرادات عامة يُخمن جبايتها ، ونفقات عامة يُتوقع صرفها من قبل الدول في مدة قادمة ، غالبا ما تكون السنة ، تحقيقا للنفع العام ) .

**2 – اختلاف المُلحقات عن الموازنة العامة**

تبين لنا من تعريف الموازنة العامة انها قانون مالي يتناول موضوعا محددا ، وله غاية مخصصة ، وهدفا معينا يتمثل بإدارة البرنامج المالي السنوي للدولة بشقيه الإيرادي والإنفاقي . أما المُلحقات فهي النصوص التي تلحق بالموازنة وتدخل في إطارها القانوني من الناحية الشكلية لكن تختلف عنها من الناحية الموضوعية ؛ لأن المُلحقات تتناول موضوعات مغايرة للموازنة مغايرة تامة ، ولا تكون لها صلة مباشرة بتقدير ايرادات الدولة ونفقاتها ، ومع ذلك يقرن المشرع بالموازنة المُلحقات لأسباب عدة نقف عليها في موضعها من البحث .

**ثانيا : تمييز مُلحقات الموازنة من الموازنات المُلحقة**

يتطلب منا هذا التمييز التعريف بالموازنات المُلحقة ، ثم بيان أوجه الإختلاف بينها وبين مُلحقات الموازنة . وهذا ما سوف نتناوله في البيان التالي :

1 **– تعريف الموازنات المُلحقة**

هي موازنات تتضمن إيرادات بعض الإدارات والمصالح العامة ذات الصبغة التجارية أو الصناعية ، أو الإجتماعية ، أو الثقافية ونفقاتها([[7]](#footnote-7)). وتظهر تلك الموازنات ملتصقة بوثيقة الموازنة العامة كأجزاء مُلحقة بها([[8]](#footnote-8)). ففي لبنان تصدر هذه الموازنات مع الموازنة العامة في قانون واحد ، وهذا مشابه تماما لما هو متبع في فرنسا إذ أصبح القانون المالي السنوي يجمع في

كتاب واحد الموازنة العامة ، والموازنات المُلحقة([[9]](#footnote-9)). علما أن المشرع العراقي لا يتبنى هذا النوع من الموازنات في الوقت الحاضر .

هذا وتتميز الموازنات المُلحقة بالخصائص التالية)[[10]](#footnote-10)(:

أ – انها موازنات ادارات عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة .

ب – الأصل في ايرادات هذه الإدارات ونفقاتها أن تدخل ضمن الموازنة العامة للدولة إلا أن المشرع ميّز هذه الإدارات ، وخصص لها موازنة مُلحقة لاعتبارات خاصة ، منها :

- طبيعتها التجارية والصناعية التي تستدعي ضرورة معرفة نتائج أعمالها من ربح أو خسارة .

- وضع نظام مالي ومحاسبي خاص بها يتفق مع ظروفها ، ويتلائم مع أوضاعها حتى تقوم بأعمالها بشيء من المرونة ، وتتحرر من القيود الروتينية التي قد تفرضها قواعد المحاسبة العامة المطبقة على الإدارات الداخلة في الموازنة .

- إلزامها بتغطية نفقاتها من ايراداتها الخاصة دون أن تعتمد في ذلك على الموازنة العامة . علما أن المشرع قد يخرج عن هذه الخصيصة ، فلا يسمح للإدارة ذات الموازنات المُلحقة أن تحتفظ بالفائض من ايراداتها بل ينص على تحويله الى الموازنة العامة ، وبالمثل أيضا يتولى المشرع تغطية العجز الذي يصيب الموازنات المُلحقة ، ويظهر المبلغ المدفوع الى تلك الإدارات في جانب النفقات العامة للدولة على شكل اعانة .

ج – تطبق على الموازنات المُلحقة القواعد المتعلقة بالموازنة العامة من حيث :

- اعتمادها ونشرها .

- اشراف وزارة المالية عليها .

- بدء السنة المالية وانتهاؤها .

**2 – اختلاف مُلحقات الموازنة عن الموازنات المُلحقة**

من الجلي أن ثمت تشابه وتقارب بين مُلحقات الموازنة والموازنات المُلحقة ، فكلاهما يلحقان بالموازنة ، ويظهران في قانونها السنوي ، ويمران بالإجراءات ذاتها التي تمر بها الموازنة من حيث العرض على السلطة التشريعية لأجل المناقشة والإعتماد ، ثم الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية .

لكن هذا التقارب بين مُلحقات الموازنة والموازنات المُلحقة لا ينفي وجود اختلاف بينهما من الناحيتين الشكلية والموضوعية . فمن الناحية الشكلية لا تتضمن المُلحقات جداول رقمية بل تحتوي عادة على نصوص قانونية على خلاف الموازنات المُلحقة التي تظهر على شكل جداول وبيانات رقمية . ومن الناحية الموضوعية لا تتضمن المُلحقات تقديرا لمجموع الإيرادات والنفقات السنوية ، وإجازة لجباية الإيرادات وصرف النفقات ، بل تتناول موضوعات غريبة عنها خلافا للموازنات المُلحقة التي تضم جانبين نفقات يُتوقع صرفها ، وايرادات يُخمن جبايتها .

وتأسيسا على ما تقدم فإن الموازنات الملحقة تتشابه مع الموازنة العامة من الناحيتين : الشكلية والموضوعية ولهذا السبب لا يعد الكثير من الكتاب الموازنات المُلحقة استثناء حقيقيا على مبدأ وحدة الموازنة العامة بل تمثل اعادة توزيع لنفقات بعض الإدارات العامة وايراداته بغية معرفة حقيقة نشاطها([[11]](#footnote-11)). في حين أن مُلحقات الموازنة إن كانت تتصل بالموازنة العامة من الناحية الشكلية الإ أنها تنفصل عنها من الناحية الموضوعية ؛ لذلك تعد الموازنات الملحقة أوثق صلة بالموازنة العامة من ملحقاتها .

1. ( 1 ) ابدى النائب ( عبود وحيد عبود العيساوي ) اعتراضه على المُلحقات صراحة عند مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 عندما جهر قائلا : (لديّ ملاحظات كثيرة وسأقدمها في تقرير لكن أؤكد على المادة (45) التي أكدت على أن وزارة المالية تبيع حصصها من أراضي زراعية خارج حدود أمانة بغداد والبلديات وفق قانون بيع وإيجار الأراضي وأموال الدولة، اعتقد أن هذه الفقرة تندرج في الموازنة غير صحيح والمفروض أن يكون هناك تعديل على قانون إيجار وبيع الأراضي وهذا يحتاج إلى وقت طويل والخزينة سوف لن تستفيد منه إضافة إلى أن هذه الأراضي فيها حق التصرف يمتد إلى الجد أو جد الأب وبالتالي هذه سلسلة من الورثة ومن الحصص وبالتالي سوف تدخل في وقت وجدل وشكاوى ومشاكل كان المفروض أن يضاف التعديل على قانون بيع وإيجار أموال الدولة أفضل مما يكون في الموازنة ..... ) .

   ينظر محضر جلسة رقم ( 31 ) ، الأربعاء ( 9 / 11 / 2016 ) الدورة الإنتخابية الثالثة ، السنة التشريعية الثالثة ، الفصل التشريعي الأول ، منشورة على موقع مجلس النواب العراقي .

   [WWW.Parliament.iq.](http://WWW.Parliament.iq.تاريخ) تاريخ الزيارة 13 / 2 /2017 [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) نذكر على سبيل المثل قانون واردات البلديات الذي الحق به المشرع العراقي نصا يمنع استيراد المشروبات الكحولية ، وتصنيعها ، وبيعها . وقد طعن على هذا القانون أمام المحكمة الاتحادية العليا ، وجاء في عريضة الدعوى ( ...انه بتاريخ 22 / 10 / 2016 ، وفي جلسة مجلس النواب المرقمة ( 24 ) تم اقرار قانون ( واردات البلديات لسنة 2016 ) وقد تضمن المادة ( 14 ) منه ( أ – يحظر استيراد وتصنيع وبيع المشروبات الكحولية بكافة أنواعها ) ( ب – يعاقب من يخالف البند ( أ ) من هذه المادة بغرامة لا تقل عن عشرة ملايين ولا تزيد عن خمسة وعشرون مليون دينار ) وان اقرار المادة آنفا جاء مخالفا للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب من حيث ..... أن القانون محل الطعن يعنى بتنظيم واردات البلديات ولا علاقة له بحظر استيراد وتصنيع وبيع المشروبات الكحولية ، كون هذه الأمور تخرج عن الأسباب الموجبة لتشريعه وكان المقتضى تشريع قانون خاص بهذا الشأن وليس اقحام المادة ( 14 ) منه ضمن بنوده ) .

   لقد وقع الطاعن في خطأ قانوني فوت على نفسه فرصة كسب الدعوى مثلما فوت على الباحثين والمختصين فرصة التعرف على حقيقة موقف المحكمة الإتحادية العليا من ملحقات القانون بصورة عامة ، ذلك لأن المدعي استعجل في رفع دعواه ، ولم يتريث لحين نشر القانون المطعون عليه في الجريدة الرسمية ، فقررت المحكمة رد دعواه شكلا ، وجاء في قرارها ( .... تبين لهذه المحكمة بأن المادة المطعون بعدم دستوريتها وردت ضمن قانون ( واردات البلديات لسنة 2016 ) الذي لم ينشر في الجريدة الرسمية بتاريخ اقامة الدعوى المصادف ( 26 / 10 / 2016 ) لذا فإنه لم يكن نافذا أو معمولا به في ذلك التاريخ ، وحيث أن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة بموجب المادة ( 93 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فتكون الدعوى واجبة الرد من هذه الجهة .... ) . حكم المحكمة الاتحادية العليا عدد 88 / اتحادية / اعلام / 2016 . منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا .

   [WWW.Parliament](http://WWW.Parliament). تاريخ الزيارة 13 / 2 /2017

   [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) محمد بن أبي بكر عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، كويت ، 1983 ، ص 593.ينظر كذلك د . أحمد مختار عمر ، معجم اللغة العربية المعاصرة ، المجلد الأول ، الطبعة الأولى ، عالم الكتب ، القاهرة ، 2008 ، ص 1999 – 2000 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) د . ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2008 ، ص 335 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 3 )د. اعاد علي حمود ، موجز في المالية العامة والتشريع المالي ، الكتاب الأول ، الموازنة ، الإيرادات ، النفقات ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1989 ، ص 101 .

   [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 1 ) د . محمد عوض رضوان ، الاتجاهات الحديثة في تطوير الموازنة العامة للدولة ودورها في إدارة البرامج والأنشطة والمشروعات الحكومية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 4 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 2 ) د . حسن عواضة و د . عبد الرؤوف قطيش ، المالية العامة ، الموازنة ، الضرائب والرسوم ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الخلود ، بيروت ، 1995 ، ص 67 – 68 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 3 ) محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ، الطبعة الثانية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 2009 ، ص 183 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 1 ) Jules Kaseya ,Gestion des finances publiques et son impact sur l`evolution de la croissance économique en RDC,Université de Lubumbashi-Licence 2011,P.5

   منشور على الموقع :

   <http://www.memoireonline> .com

   ينظر كذلك د . حسن عواضة ، ود . عبد الرؤوف قطيش ، المصدر السابق ، ص 68 .

   [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 2 ) طارق حمدي الساطي ، رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة ، رسالة مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية ، 1968 ، ص 256 .كذلك محمد شاكر عصفور ، المصدر السابق ، ص 183 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 1 ) د . حسن عواضة ود . عبد الرؤوف قطيش ، المصدر السابق ، ص 260 . [↑](#footnote-ref-11)