**أنواع المُلحقات وأسبابها**

تنطوي الملحقات على أنواع كثيرة ، تقف ورائها أسباب عدة يحسن بنا تناولها في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : أنواع المُلحقات .

الفرع الثاني أسباب المُلحقات .

**الفرع الأول**

**أنواع المُلحقات**

تتنوع المُلحقات التي تتبع الموازنة الى انواع متباينة ، وتختلف بإختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إلى تلك المُلحقات . ويمكن لنا أن نقسمها على نوعين : مُلحقات من حيث الشكل ، ومُلحقات من حيث الموضوع . وسوف نسلط الضوء على هذين الضربين من المُلحقات في البيان التالي :

**أولا : المُلحقات من حيث شكلها**

تأخذ المُلحقات من حيث صياغتها أو مظهرها الخارجي مظهرين أثنين ، الأول : مُلحقات تتخذ شكل نصوص متعددة تتناول بالتنظيم موضوعات مختلفة ، لا يجمعها عنوان واحد . وقد تأخذ المُلحقات شكل قانون متكامل يُقنن موضوعا محددا ، ويضم موادا متعددة يجمعها عنوان واحد . ومن أمثلة هذا النوع من الملحقات قانون رسم الأيلولة على التركات المصري الملغى الذي أُلحق بقانون الموازنة العامة المصرية لسنة 1939([[1]](#footnote-1)).

**ثانيا : المُلحقات من حيث موضوعها**

تنقسم المُلحقات من حيث موضوعها على ثلاثة أنواع ، مالية : وتجارية ، وإدارية . والمُلحقات المالية هي : أحكام ذات صبغة مالية يلحقها المشرع بقانون الموازنة ليفرض بموجبها أعباء مالية جديدة على المكلفين أو يخفف منها أو يلغيها .

أما المُلحقات الإدارية فهي النصوص التي ترد في الموازنة ، وتعالج موضوعات إدارية بطبيعتها ،مثل: تنظيم أوضاع العاملين في المرافق العامة للدولة من حيث تعيينهم على الملاك الدائم أو المؤقت ، وحقوقهم وواجباتهم الوظيفية .

وأخيرا قد ترد في الموازنة نصوص ينظم المشرع بمقتضاها عمليات ذات طبيعة تجارية ، مثل : تنظيم الأعمال المصرفية ، والإستثمارية .

**الفرع الثاني**

**أسباب المُلحقات**

ثمت سببان يدفعان السلطات العامة سيما السلطة التنفيذية الى إقران مشروع الموازنة بالمُلحقات . والسببان هما :

**أولا :**إجتناب البطء المألوف في الإجراءات التشريعية المعتادة ، فبدلا من قيام السلطة التنفيذية بإعداد مشروعات قوانين مستقلة بالأحكام القانونية المراد إصدارها ، وما يتطلبه ذلك من مدد طويلة ، وإجراءات معقدة ، فإن السلطة المذكورة تعمد الى حشر تلك الأحكام بمشروع الموازنة ، وتقديمه الى السلطة التشريعية مستفيدة من أن المهلة المعطاة للسلطة التشريعية لإقرار الموازنة هي مهلة قصيرة نسبيا ، لا تتجاوز عادة الشهرين .

**ثانيا** : إحراج السلطة التشريعية التي يخشى منها عدم الموافقة على التشريع المُلحق إذا نظرت فيه على حدة ، فبضم التشريع الى الموازنة يغدو قبول السلطة التشريعية للموازنة مقرونا بقبول التشريع المُلحق([[2]](#footnote-2)).

**المبحث الثاني**

**الموقف من مُلحقات الموازنة**

ثبت ، لكثير من الدول ، أن إلحاق أحكام بالموازنة العامة غريبة عنها ، وإن كان يوفر وقتا وجهدا ، ويضمن السرعة في إصدار تلك الأحكام ، إلا ان ذلك يعد مسلكا تشريعيا معيبا ، تترتب عليه عواقب وخيمة على مالية الدولة .فكان طبيعيا إزاء خطورة المُلحقات أن تتصدى لها التشريعات ، وأن يُبدي الفقه موقفه منها، وان يُصدرالقضاء احكامه فيها . وسوف نقف في هذا المبحث على المعالجات المذكورة في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الموقفان الدستوري والقانوني من ملحقات الموازنة .

المطلب الثاني : الموقفان الفقهي والقضائي من ملحقات الموازنة .

**المطلب الأول**

**الموقفان الدستوري والقانوني من مُلحقات الموازنة**

تصدت كثير من الدول لموضوع مُلحقات الموازنة ، لكن الدول المذكورة تباينت في نوع الأداة القانونية التي استخدمتها في معالجة المُلحقات ، فالبعض فضل أن يتصدى لها في الدستور ، ودول أخرى اختارت معالجة الظاهرة المذكورة في قوانينها . وسنقف على ذينك الإتجاهين في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : المُعالجة الدستورية لمُلحقات الموازنة .

الفرع الثاني : المُعالجة القانونية لمُلحقات الموازنة .

**الفرع الأول**

**المعالجة الدستورية لمُلحقات الموازنة**

تباينت المعالجات الدستورية لظاهرة مُلحقات الموازنة ، فثمت دساتير وسعت من نطاق حظر المُلحقات ، ودساتير أخرى ضيقت من النطاق المذكور ، ودساتير وقفت موقفا وسطا بين الإتجاهين السابقين . وحسبنا الآن الوقوف على هذه الإتجاهات الدستورية .

**أولا : الدساتير التي وسعت من نطاق حظر المُلحقات**

أتخذت بعض الدساتير موقفا صارما من ملحقات الموازنة فوسعت من نطاق حظرها . ومن الأمثلة على تلكم الدساتير : الدستور الكويتي النافذ الذي منع من أن يلحق بقانون الموازنة ( أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة ، أو زيادة في ضريبة موجودة ، أو تعديل قانون قائم أو تفادي إصدار قانون خاص في أمر نص هذا الدستور على وجوب صدور قانون في شأنه )([[3]](#footnote-3)). وبالمثل ايضا ذهب الدستور البحريني النافذ الذي ورد في تضاعيفه نص مشابه للنص المتقدم الوارد في الدستور الكويتي النافذ([[4]](#footnote-4)).

**ثانيا : الدساتير التي ضيقت من نطاق حظر المُلحقات**

لم تتشدد بعض الدساتير في منع مُلحقات الموازنة بل سلكت مسلكا مرنا عندما منعت إلحاق أحكام بعينها بالموازنة . فالدستور الأردني على سبيل المثل منع تقديم أي إقتراح أثناء مناقشة الموازنة يتضمن إلغاء ضريبة موجودة ، أو فرض ضريبة جديدة ، أو تعديل ضريبة مقررة قانونا زيادة أو نقصان([[5]](#footnote-5)).

إن المنع المذكور ، كما هو واضح ، مقصور على نوع واحد من المُلحقات هو المُلحقات الضريبية دون سواها من الملحقات الأخرى .

**ثالثا : الدساتير التي إتخذت موقفا وسطا من المُلحقات**

أتخذت بعض الدساتير موقفا وسطا من المُلحقات ، فلم ترفضها رفضا كاملا ولم تُجزها بصورة مطلقة دون قيود . ومن الأمثلة التي تذكر هنا موقف المشرع الدستوري المصري الذي أجاز في الدستور النافذ لسنة 2014 بأن تلحق بقانون الموازنة نصوصا تعدل في قانون قائم بعد توافر الشروط التالية :

1 - إن يستهدف التعديل إيجاد موارد مالية تحقق التوازن بين كفتي الإيرادات والنفقات العامة .

2 – إن الزيادة في الموارد المالية ينبغي أن تكون بالقدر اللازم لتحقيق التوازن المذكور .

3 – أن تتفق الحكومة مع مجلس النواب على الزيادة .

4 – لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص من شأنه تحميل المواطنين أعباء مالية جديدة([[6]](#footnote-6)).

والمعلوم هنا أن المواطنين هم الذين يحملون الجنسية المصرية ، ووفقا لمفهوم المخالفة ، فإنه يجوز أن يتضمن قانون الموازنة نصا أو نصوصا من شأنها أن تحمل الأجانب المقيمين على الأراضي المصرية أعباء مالية جديدة .

**رابعا : المفاضلة بين الإتجاهات الدستورية السابقة**

نرى أن موقف الدستورين الكويتي والبحريني اللذان توسعا في منع المُلحقات يبُزّ موقف الدساتير الأخرى ، لأنه كلما تضاءل عدد المُلحقات أمكن للسلطة التشريعية أن تتفرغ لدراسة مشروع الموازنة دراسة دقيقة ومستفيضة بما يضمن إقرار موازنة منضبطة ومتلائمة مع الأوضاع السياسية ولإقتصادية والإجتماعية العامة .

1. ( 1 ) د . طاهر الجنابي ، المصدر السابق ، هامش رقم ( 6 ) ، ص 132 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) د . محمد عبدالله العربي ، ميزانية الدولة ، النظريات العامة ، الطبعة الأولى ، بغداد ، مطبعة دار المعرفة ، 1954 ، ص 45 . كذلك عبد اللطيف قطيش ، الموازنة العامة للدولة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005 ، ص 184 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 1 ) تنظر المادة ( 134 ) من الدستور الكويتي النافذ لسنة 1962 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 2 ) تنظر المادة ( 112 ) من الدستور البحريني لسنة 2002 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) تنظر الفقرة ( 5 ) من المادة ( 112 ) من الدستور الاردني لسنة 1952 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) تنظر المادة ( 124 ) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 .

   [↑](#footnote-ref-6)