**الفرع الثاني**

**المعالجة القانونية لمُلحقات الموازنة**

اختلفت الدول التي أتخذت القوانين أداة للتصدي لظاهرة مُلحقات الموازنة ، فثمت دول فضلت التصدي للظاهرة المذكورة في القوانين التنظيمية ، ودول أخرى عالجت الظاهرة بواسطة القوانين الإعتيادية . وسوف نقف على الإتجاهين المذكورين في البيان التالي :

**أولا : تصدي القوانين التنظيمية لظاهرة مُلحقات الموازنة**

فضّل المشرع في بعض الدول التصدي لظاهرة المُلحقات في قوانين تنظيمية ، فالدستور المغربي على سبيل المثل أحال الى القانون التنظيمي بيان الشروط والإجراءات التي يجب أن يصدرالقانون المالي على أساسها([[1]](#footnote-1)).والمعلوم أن القوانين التنظيمية هي قوانين مكملة للوثيقة الدستورية إنطلاقا من أن الوثيقة المذكورة لا تستوعب القواعد التي تتصل بنظام الحكم جميعها ، فمن الجائز أن ترد هذه القواعد في قوانين تنظيمية تسنها السلطة التشريعية([[2]](#footnote-2)). وتأخذ القوانين المذكورة مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية عندما يخص الدستور القوانين التنظيمية بنظام إجرائي يختلف عن ذلك المتبع في القوانين الأخرى([[3]](#footnote-3)) .وقد خص الدستور المغربي النافذ القوانين التنظيمية بنظام إجرائي متميز لا تخضع له القوانين العادية التي تصدر من مجلس النواب . ومن أبرز ملامح هذا النظام هو خضوع القوانين التنظيمية بصورة إجبارية لرقابة المجلس الدستوري للتثبت من مطابقتها للدستور([[4]](#footnote-4)).

وقد صدر القانون التنظيمي المغربي سنة 2015 ، وأصبح نافذ المفعول ابتداء من كانون الثاني 2016([[5]](#footnote-5)). والنقطة الجديرة بالإعتبار أن القانون المذكور عالج ظاهرة مُلحقات الموازنة عندما نص صراحة بأنه : ( لا يمكن أن تتضمن قوانين المالية إلا أحكاما تتعلق بالموارد والتكاليف أو تهدف الى تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل وبمراقبة استعمال الأموال العامة )([[6]](#footnote-6)).

وإذا كان النص المذكور قيد كثيرا من صلاحيات مجلس النواب بإضافة مُلحقات لا مساس لها بأصل الموازنة إلا أن المشرع المغربي فَسر عبارة ( تحسين الشروط المتعلقة بتحصيل المداخيل ) تفسيرا واسعا عندما سمح أن يتضمن القانون المالي المغربي أحكاما تُنشأ موارد عامةأو تُغيرها أو تُحذفها شريطة أن تنال الأحكام المذكورة موافقة الحكومة([[7]](#footnote-7)).

**ثانيا : تصدي القوانين الإعتيادية لظاهرة مُلحقات الموازنة**

يلاحظ في بعض الدول مثل لبنان أن دستورها النافذ لسنة 1926 إلتزم الصمت ولم يتخذ موقفا صريحا من مُلحقات الموازنة بيد أن المشرع العادي أعلن صراحة في قانون المحاسبة العمومية أن قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة ، وأن هذا القانون يحتوي على أحكام اساسية تتضمن تقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية وفتح الإعتمادات ، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ القوانين([[8]](#footnote-8) ). وبهذا النص لم يعد جائزا إحتواء قانون الموازنة على أحكام غريبة عنها أو بعيدة عن جوهرها .

خلاصة ما تقدم أن الدول اختلفت فيما بينها حول الأداة القانونية المستخدمة للتصدي لظاهرة مُلحقات الموازنة ، وإذا أردنا المفاضلة بين الإتجاهات السابقة لرجحنا الإتجاه الذي يعهد بهذه المهمة إلى الدستور؛ لأن النص الدستوري إذا كان جامدا ، وهو الإتجاه الغالب في معظم دول العالم ، يعجز المشرع العادي أن يطاله بالتعديل أو الإلغاء خلافا للنص الوارد في القانون التنظيمي أو القانون الإعتيادي إذ يستطيع المشرع المذكور أن يتناوله تعديلا وإلغاء مما يُفقد منع الملحقات أهميته .

**المطلب الثاني**

**الموقفان الفقهي والقضائي من مُلحقات الموازنة**

أفصح الفقه المالي عن موقفه إزاء ظاهرة مُلحقات الموازنة كما أبدى القضاء وجهة نظره في الموضوع وحسبنا تناول الموقفين الفقهي والقضائي في البيان التالي :

الفرع الأول : الموقف الفقهي من ظاهرة مُلحقات الموازنة .

الفرع الثاني : الموقف القضائي من ظاهرة مُلحقات الموازنة .

**الفرع الأول**

**الموقف الفقهي من ظاهرة مُلحقات الموازنة**

حمل الكتاب على مُلحقات الموازنة حملة شعواء ، لكونها وسيلة يمجها الذوق السليم ، وتخلو من مقتضيات الكياسة ، فالموازنة تنظيم مالي مؤقت يستمر مفعوله لمدة سنة واحدة في الغالب ، فمن الخطل الظاهر أن نقرن بها أحكاما عامة دائمة حتى لو كانت تلكم الأحكام ذات صبغة مالية . كما أن تعدد الملحقات بتعدد الموازنات من شأنه أن يشتت الأحكام ، ويبعثرها على مر السنين والأعوام مما يخلق عنتا لدى الباحثين والمختصين في تتبع الأحكام في مظانها المتعددة ، ثم أن مُلحقات الموازنة تحمل في ثنايا اعدادها واعتمادها خطورة على مالية الدولة ، لأن المُلحقات كثيرا ما تتناول مسائل بالغة الأهمية ، مثل : فرض أعباء مالية جديدة على المكلفين مما يتطلب أن لا تتقرر إلا بعد تؤدة وترو بعيد ، وهذا غير متحقق ؛ لأن السلطة التشريعية غالبا ما تتناول الملحقات بل الموازنة برمتها بسرعة وعجالةكيما تتمكن من إقرارها قبل بدء السنة المالية الجديدة ، وهذا من شأنه أن يحمل المكلفين بتلك الأعباء تكاليف مالية غير عادلة([[9]](#footnote-9)).

ونضيف إلى ما تقدم إن إلحاق نصوص إلى الموازنة العامة لا تمت إليها بصلة مباشرة ينطوي على مساس باستقلال القانون الموازني الذي يعد فرعا من فروع القانون المالي إلى جانب فروع أخرى تنبثق من القانون المذكور مثل القانون الضريبي فمثلما لا يُستساغ أن نلحق بالقانون الأخير نصوصا تتضمن تقديرا للنفقات والايرادات العامة لكون تلك النصوص لا تنتمي إلى القانون الضريبي وتجد مستقرها ومستودعها الطبيعي في القانون الموازني ، فبالمثل أيضا لا يجوز أن نلحق بالقانون الأخير نصوصا ضريبية ، لأن وجودها ينال من استقلال القانون الموازني ، وينتقص من ذاتيته المستقلة .

**الفرع الثاني**

**الموقف القضائي من ظاهرة مُلحقات الموازنة**

نتناول هنا موقف المجلس الدستوري في فرنسا ، وموقف المحكمة الدستورية الكويتية ، وموقف المحكمة الإدارية العليا في مصر من ملحقات الموازنة .

**أولا : موقف المجلس الدستوري في فرنسا من مُلحقات الموازنة**

حدد الدستور الفرنسي لسنة 1958 الموضوعات التي يجب أن يحتويها قانون الموازنة عندما نص بأن :

( تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة وأعباءها وفق الشروط ، وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي )([[10]](#footnote-10)).

وانطلاقا من هذا التحديد الدستوري لمضمون قانون الموازنة أكد المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1979 أن التشريع الذي لا يمتثل لما يتطلبه الدستور والأمر الصادر في 2 يناير 1959 من موضوعات مخصصة للموازنة العامة لا يعد من قوانين الموازنة)[[11]](#footnote-11)(. فقانون الموازنة كما يذهب القاضي الدستوري الفرنسي يحتوي على الموضوعات التي يتضمنها القانون الأساسي . علما أن القانون الأساسي الذي ينظم الموازنة العامة في فرنسا صدر في 2 يناير 1959 وقد ألغي هذا القانون وحل محله قانون أغسطس / آب 2001 .

وفي المعنى نفسه أكد المجلس الدستوري في 29 / ديسمبر 1986 بمناسبة قانون الموازنة العامة لسنة 1987 على المحتوى الموضوعي للموازنة ، فعندما قرر البرلمان الفرنسي تعويض المدرسين في المؤسسات الخاصة ، وادخالهم ضمن التعويضات المقررة للوظائف العامة للمدرسين ، فإن هذا القانون لا يمكن اعتباره قانون الموازنة العامة ، ذلك أن موضوعه من

الموضوعات التي لا تدخل ضمن الموازنة العامة)[[12]](#footnote-12)(.

نستنتج مما تقدم أن قانون الموازنة العامة الفرنسي يستقل بموضوعاته عن القوانين الأخرى ، فلا يجوز أن تتداخل القوانين ، أو أن يعتدى إحداها على الأخرى . وفي هذا المعنى استقر المجلس الدستوري على التمييز بين السلطة التشريعية للبرلمان في مجال القانون ، والسلطة التشريعية للبرلمان في مجال قانون الموازنة العامة ، مؤكدا عدم دستورية اعتداء أي من هاتين السلطتين على السلطة الأخرى([[13]](#footnote-13)).

**ثانيا : موقف المحكمة الدستورية الكويتية من مُلحقات الموازنة**

ذهبت المحكمة الدستورية الكويتية إلى ( أن قانون الموازنة العامة لا يمكن أن يشتمل على موضوعات من شأنها إنشاء ضريبة جديدة أو تعديل قانون أشترط الدستور صدور قانون خاص فيه . بمعنى أن قانون الموازنة لا يستطيع تعديل أي قانون موضوعي)([[14]](#footnote-14)).

1. ( 1 ) يُنظر الفصل ( 75 ) من الدستور المغربي النافذ لسنة 2011 بأن : ( يصدر قانون المالية ... وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي .... ) . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) د . منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، الطبعة الأولى ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2012 ، ص 312 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 3 ) د . فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المبادئ الدستورية العامة ، دستور 1971 ، الكتاب الأول ، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر ، شركة وناس للطباعة ، بدون ذكر مكان النشر وسنة الطبع ، ص 58 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 4 ) ينظر الفصل (الثامن والخمسون )من الدستور المغربي النافذ . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) تنظر المادة ( 69 ) من القانون التنظيمي المغربي رقم ( 130.13 ) لقانون المالية الصادر في 14 شعبان ( 2 يوليو 2015 ) المنشور في الجريدة الرسمية المغربية عدد ( 6370 ) فاتح رمضان 1436 – 18 يونيو 2015 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) تنظر المادة ( 6 ) من القانون التظيمي المغربي لقانون المالية لسنة 2015.. [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 3 ) تنظر المادتان ( 36 ) و ( 56 ) من القانون التنظيمي المغربي لقانون المالية لسنة 2015 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 4 ) تنظر المادة ( الخامسة ) من المرسوم الإشتراعي رقم ( 10 ) في 29 / 12 / 1954 مذكورة لدى د . فوزي فرحات ، المصدر السابق ، ص 134 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 1 ) د . سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة ، النفقات العامة ، الإيرادات العامة ، الميزانية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2009 ، ص229 .كذلك د . محمد عبدالله العربي ، المصدر السابق ، ص 44 . ود . حسن عواضة ، المالية العامة ، دراسة مقارنة ، الموازنة ، النفقات والواردات العمومية ، القروض والخزينة ، منشورات دار الطليعة ، بيروت ، 1967 ، ص 139 – 140. كذلك د . محمد توفيق يونس ، تحضير الميزانية المصرية ، مطبعة الرغائب ، القاهرة ، 1934 ، ص 70 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 1 ) المادة ( 34 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 2 ) C.C.29 December 2003

    كذلك C.C.24 et 30 dec ,1979,vote du budget ,Sirey.

    مذكورة لدى د . أبراهيم محمد الحمود ، فلسفة المبدأ الدستوري لسنوية الميزانية العامة ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد 2 ، السنة 32 ، يونيو 2008 ، ص 42 – 43 . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( ) C .C.29 December ,1986 .

    مذكور لدى د . أبراهيم محمد الحمود ، المصدر السابق ، ص 34 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 2 ) قرار المجلس الدستوري الصادر في 21 ديسمبر 1969 وقراره في 27 يوليو 1978 . مذكوران لدى د . أبراهيم محمد الحمود . المصدر السابق ، ص 47 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 3 ) القرار التفسيري رقم ( 9 / 2001 ) مذكور في مجلة الكويت اليوم عدد ( 551 ) في 3 / 3 / 2003 يُنظر د . أبراهيم محمد الحمود ، المصدر السابق ، ص 43 . [↑](#footnote-ref-14)