**ثالثا : موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية من مُلحقات الموازنة**

أصدرت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكما قالت فيه : ( وفقا لما جرى به القضاء الإداري في مجال تكييف طبيعة قانون الموازنة العامة على أنه في مرتبة القانون من حيث الشكل ، ومن صنف الأعمال الإدارية من حيث المحتوى والموضوع ، فإنه ينبني على ذلك أنه ولئن كانت الموازنة العامة للدولة تصدر بقانون إلا أنه لا يسوغ لها مخالفة أي قانون قائم ..... وقيام وزارة المالية بتقسيم الديوان العام في موازنتها الى ثلاثة كوادر قائمة بذاتها لا يستند الى أساس سليم من القانون ، وأن الوضع المالي لهذه الكوادر أنها ثابتة بديوان عام وزارة ، ومن ثم فإنها لا تعدو أن تكون قطاعات داخل الديوان العام الذي يعتبر وحدة واحدة ، وأنه لا يجوز الإستناد الى صدور قانون الموازنة الذي قرر لكل كادر من الكوادر الثلاثة المشار إليها اقدمية مسبقة عن اقدمية العاملين بالكادرات الأخرى ، ذلك لأن هذا القانون لا يجوز له أن يخالف الأحكام القانونية الواردة بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 ... )([[1]](#footnote-1)) **.**

يتضح من الحكم المتقدم أن المحكمة الإدارية العليا قضت بعدم جواز إحتواء قانون الموازنة على نصوص من شأنها تعديل قوانين أخرى إستنادا إلى أن قانون الموازنة يعد من الناحية الموضوعية عملا إداريا ، فهو بهذا الوصف لا يقوى أن يمس القوانين الأخرى إلغاء أو تعديلا ، والفكرة التي أستندت إليها المحكمة ، فكرة خاطئة ، في رأينا ؛ لأن الموازنة كما أوضحنا آنفا ، لا تخرج من حيث طبيعتها القانونية عن كونها عملا إداريا محضا أو قانونا محضا حسب الأداة القانونية لصدورها ، فالموازنة لا تحمل وصفا مزدوجا ( قانون من الناحية الشكلية ، وعمل إداري من الناحية الموضوعية ) . وكان بإمكان المحكمة المذكورة ، أن تستند في حكمها إلى حجة أكثر مقبولية وهي أن قانون الموازنة يعد من القوانين ذات الموضوعات المتخصصة يتغيا تنظيم مالية الدولة بشقيها الإيرادي والإنفاقي عن مدة مقبلة ، فلا يجوز أن تلحق به نصوصا تبعده عن موضوعه المحدد أو غايته المخصصة .

**المبحث الثالث**

**ظاهرة المُلحقات في الموازنات العامة العراقية**

لا يجد القارئ عنتا أو إرهاقا في ملاحظة ظاهرة المُلحقات في الموازنات العامة العراقية سيما الصادرة بعد عام 2003 ، إذ حفلت تلك الموازنات بأحكام دخيلة عليها ، وبعيدة عن جوهرها مما ولد آثارا سلبية على مالية الدولة العراقية ، وسوف نسلط الضوء في هذا المبحث على توسع المشرع العراقي في الإعتماد على المُلحقات ، وموقف المحكمة الإتحادية العليا من هذا التوسع ، والآثار السلبية التي نجمت عنه حسب التفصيل التالي :

المطلب الأول : مغالاة المشرع العراقي في الإعتماد على مُلحقات الموازنة .

المطلب الثاني : موقف المحكمة الإتحادية العليا من مُلحقات الموازنة .

المطلب الثالث : الآثار السلبية لمُلحقات الموازنة العامة العراقية .

**المطلب الأول**

**مغالاة المشرع العراقي في الإعتماد على مُلحقات الموازنة**

إزداد عدد المُلحقات في الموازنات العراقية حتى بات وجودها ظاهرة مالية لا تخطؤها العين . ولعل السؤال الذي يطرح هنا ما أنواع الأحكام التي ألحقها المشرع بالموازنات السنوية ؟ وما أسباب إفراط المشرع في الإعتماد على المُلحقات ؟ هذا ما سوف نجيب عنه في الفرعين التاليين :

الفرع الأول : أنواع المُلحقات في الموازنات العامة العراقية .

الفرع الثاني :أسباب إفراط المشرع العراقي بالإعتماد على مُلحقات الموازنات .

**الفرع الأول**

**أنواع المُلحقات في الموازنات العامة العراقية**

من العسير على أي باحث استقصاء المُلحقات جميعها الواردة في الموازنات العراقية ؛ وذلك بسبب كثرة تلك المُلحقات ، وتنوعها ، واختلاف مضمونها . لكن يمكن لنا أن نقدم صورة عنها من خلال ردها إلى ثلاثة أنواع : مالية ، وإدارية ، وتجارية . وسوف نقف على الأنواع المذكورة في البيان التالي :

**أولا : الأحكام المالية المُلحقة بالموازنات العامة العراقية**

لا تنطوي الأحكام المالية التي تلحق بالموازنة العامة على تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لكنها تتضمن فرض لأعباء مالية جديدة ، أو زيادة في أعباء مالية قائمة ، أو تخفيض أو أعفاء منها . وقد وردت الأحكام المالية بالمعنى المتقدم في قوانين موازنات متعددة لكن المشرع العراقي أضاف إليها أحكاما أخرى أبتغى من ورائها ترشيد النفقات العامة للدولة . وسوف نستعرض أمثلة على الأحكام المذكورة في البيان التالي :

**1 – المُلحقات التي تتضمن فرض أعباء مالية جديدة**

دأب المشرع العراقي على استحداث ضرائب جديدة ، وفرضها في صلب قوانين الموازنات العامة . وشمل هذا الإستحداث الضرائب بنوعيها : المباشرة ، وغير المباشرة . ومن أمثلة النوع الأول أستقطاع ما نسبته ( 3,8 ) من مجموع الرواتب والمخصصات لموظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة([[2]](#footnote-2)). ومن أمثلة النوع الثاني : فرض ضريبة مبيعات على بطاقة تعبئة الهاتف النقال ، وشبكة الأنترنت بنسبة 20% من قيمة الكارت([[3]](#footnote-3) ).

إن المشرع لم يكتف بفرض ضرائب جديدة بل فرض رسوما مالية في قوانين الموازنات . ومن الأمثلة التي تذكر هنا : فرض رسم المطار على تذاكر السفر([[4]](#footnote-4)) .

**2 – المُلحقات التي تتضمن زيادة في أعباء مالية قائمة**

من أمثلة الملحقات المذكورة : زيادة سعر ضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم ( 162) لسنة 1959 من ( 10% ) إلى ( 12 %)([[5]](#footnote-5)).

**3 – المُلحقات التي تتضمن تخفيض في أعباء مالية قائمة**

قرر المشرع العراقي في موازنة سنة 2008 مضاعفة مبالغ السماحات الضريبية للموظفين الواردة في قانون ضريبة الدخل النافذ رقم 113 لسنة 1982([[6]](#footnote-6)).

**4 – المُلحقات التي تتضمن الإعفاء من الأعباء المالية**

من أمثلة هذا النوع من المُلحقات : إعفاء شركات القطاع العام والخاص من الغرامات التأخيرية التي يستحق فرضها بسبب تلكؤ إنجاز المشاريع إذا كان التلكؤ سببه عدم صرف المستحقات المالية للجهات المذكورة([[7]](#footnote-7)).

**5 – المُلحقات التي تهدف الى ترشيد النفقات العامة**

ومن أمثلتها : تخفيض الإيفادات الخارجية ومنع اقامة المؤتمرات خارج العراق([[8]](#footnote-8)). وغلق السفارات والبعثات الدبلوماسية العراقية في الدول التي ليس لها تمثيل دبلوماسي في العراق ، وفقا لمبدأ المعاملة بالمثل([[9]](#footnote-9)).ودمج بعض السفارات العراقية في سفارة واحدة إقليمية([[10]](#footnote-10)).

**ثانيا : الأحكام الإدارية المُلحقة بالموازنات العراقية**

حفلت قوانين الموازنات العامة العراقية بأحكام تناولت موضوعات إدارية بطبيعتها ، ومن الأمثلة عليها :

**1 – إنشاء أشخاص عامة**

مثل : تأسيس صندوق لإعادة إعمار المناطق التي دمرها الارهاب([[11]](#footnote-11).)

**2 – تنظيم المراكز القانونية للموظفين**

مثل :عدم التعيين في أية وظائف قيادية ( مدير عام فما فوق ) ما لم يوجد لها درجة في قانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة أو تعليمات شغل المنصب([[12]](#footnote-12)) **.** ومنح الموظف إجازة براتب أسمي لمدة خمس سنوات ، وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات لمن أكمل أربع سنوات فعلية بالوظيفة ([[13]](#footnote-13))**.** والزام الرئاسات الثلاث والوزارات كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة بالقوانين ، والأنظمة ، والتعليمات النافذة والخاصة بمنح الاجازات الدراسية الموضوعة من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وزارة التخطيط([[14]](#footnote-14)) . واعتماد التوازن في التعيينات ومؤسسات الدولة بما يضمن التوازن الوطني بين أبناء الشعب العراقي ومكوناته([[15]](#footnote-15)) .

**3 –** **تنظيم اختصاص الهيئات المستقلة**

مثال على هذا النوع من الأحكام : إلزام ديوان الرقابة المالية بتدقيق المستحقات المالية بين الإقليم والحكومة الإتحادية للسنوات 2004 ولغاية 2016 ([[16]](#footnote-16)) .

**ثالثا : الأحكام التجارية الملحقة بالموازنة العامة**

أحتوت الموازنات العراقية على أحكام نظمت معاملات غلب عليها الطابع التجاري ، منها على سبيل المثل :

1 – تخويل بعض الوزارات استثمار الأبنية والمشاريع المنجزة والمشاريع قيد الإنجاز بالمشاركة مع القطاع الخاص([[17]](#footnote-17)) .

2 – فتح البنك المركزي نوافذ إسلامية في المصارف الخاصة الراغبة بذلك)[[18]](#footnote-18) (.

3 – اعطاء الأولوية للناقل البحري الوطني لنقل البضائع المستوردة لحساب الوزارات والقطاع العام([[19]](#footnote-19)) .

4 – استثناء تأسيس المصارف الاسلامية من تعليمات البنك المركزي العراقي الخاصة بزيادة رؤوس أموال المصارف([[20]](#footnote-20)) .

1. ( 4) الطعن رقم ( 5203 ) لسنة 43 ق جلسة 15 / 5 / 1995 منشور على الموقع

   [www.samehbstway](http://www.samehbstway) .ba7r.org [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) تنظر الفقرة ( أولا ) من المادة ( 33 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 ، منشور في الوقائع العراقية عدد ( 4430 ) في 9 / 1 / 2017 . علما أن الإستقطاع المذكور فرض لأول مرة بنسبة ( 3 % ) بموجب الفقرة ( أولا ) من المادة ( 39 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2016 ، منشورة في الوقائع العراقية عدد ( 4394 ) في 18 / 1 / 2016 . وقد ألغى المشرع العراقي نسبة الإستقطاع البالغة ( 8و3 % ) من مجموع الرواتب والمخصصات من موظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة بموجب المادة ( 27 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2018 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 2 ) ينظر البند ( أ ) من الفقرة ( أولا ) من المادة ( 18 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2019 ، والفقرة ( أولا ) من المادة ( 17 ) من من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2018 ، والفقرة ( أولا) من المادة ( 23 ) من قانون الموازنة العامة العراقية للسنة المالية 2017 . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 3 ) تنظر الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 18 ) من قانون الموازنة العامة لسنة 2019 والفقرة ( رابعا ) من المادة ( 17 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2018 والفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 23 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017 . علما أن الرسم المذكور فرض لأول مرة بموجب الفقرة ( أ ) من المادة ( 33 ) من قانون الموازنة للسنة المالية 2015 ، وتكرر الفرض بموجب الفقرة ( أ ) من المادة ( 24 ) من قانون الموازنة للسنة المالية 2016 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 4 ) تنظر المادة ( 37 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 . علما أن قانون موازنة 2018 ، وقانون موازنة 2018 جاءا خاليين من نص مماثل يتضمن الزيادة المذكورة مما يعني العودة إلى تطبيق النص الأصلي الوارد في قانون ضريبة العقار المعدل النافذ لسنة 1959 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 5 ) تنظر الفقرة ( أولا ) من المادة ( 20 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2008 منشور في الوقائع عدد ( 4067 ) في 13 / 3 / 2008 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 1 ) تنظر المادة ( 36 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2017 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 2 ) تنظر الفقرة ( رابعا ) من المادة ( 32 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2017 . كذلك الفقرة ( رابعا ) من المادة ( 26 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقية للسنة المالية 2018 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 3 ) ينظر البند ( أ ) من الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 30 ) من قانون الموازنة العامة لسنة 2019 ، والبند ( أ ) من الفقرة ( خامسا ) من المادة ( 26 ) من قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية 2018 . والفقرة (رابعا ) من المادة ( 32 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 4 ) ينظر البند ( أ ) من الفقرة ( خامسا ) من المادة ( 32 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 ، والبند ( أ ) من الفقرة ( خامسا ) من المادة ( 26 ) من قانون الموازنة الاتحادية للسنة المالية 2018 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 5 ) تنظر المادة ( 41 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . علما أن المشرع سبق أن أورد النص ذاته في المادة ( 28 ) من موازنة سنة 2015 ، وهذا يعد من الأمور المعيبة ؛ لأنه لا يجوز النص مرتين على تأسيس شخص معنوي واحد . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 6) تنظر الفقرة ( أولا) من المادة ( 14 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2019 ، والفقرة ( أ ) من المادة ( 18 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 1 ) تنظر ( أولا ) من المادة ( 29 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2018 ، و الفقرة (أولا ) من المادة ( 38 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2017 التي كانت تحتسب الاجازة لمدة أربع سنوات. [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 2) تنظر الفقرة ( ثالثا ) من المادة ( 36 ) من قانون الموازنة العامة لسنة 2018 . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 3 ) تنظر الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 64 ) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2019 . [↑](#footnote-ref-15)
16. (4) ينظر البند (ج ) من الفقرة (أولا ) من المادة ( 9 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . [↑](#footnote-ref-16)
17. ( 5 ) تنظر الفقرة ( سادسا ) من المادة ( 14 ) من قانون الموازنة لسنة 2017 . [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 6 ) تنظر الفقرة ( ثانيا ) من المادة ( 34 ) من قانون الموازنة لسنة 2011 . [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 7 ) تنظر المادة ( 47 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2015 [↑](#footnote-ref-19)
20. ( 8 ) تنظر المادة ( 46 ) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2015 . [↑](#footnote-ref-20)