**الفرع الثاني**

**أسباب إفراط المشرع العراقي بالإعتماد على مُلحقات الموازنات**

أسهمت أسباب كثيرة في انتهاز المشرع العراقي فرصة إعتماد مشروع الموازنة لإحداث أحكام مغايرة لها مغايرة تامة . وتلك الأسباب لا تخرج ، في رأينا عن ثلاثة : أسباب دستورية ، وقانونية ، واقتصادية . يحسن بنا الوقوف عليها في البيان التالي :

أ**ولا : عدم معالجة الدستور العراقي لظاهرة مُلحقات الموازنة**

جاء دستور جمهورية العراق لسنة 2005 خلوا من نص صريح يمنع مُلحقات الموازنة ، أو على الأقل يحد منها، وهذا ما ولد قناعة لدى المشرع الإعتيادي بأن له سلطة تقديرية في إلحاق ما يشاء من أحكام في قوانين الموازنات مادام أنه صاحب الإختصاص الأصيل بسن القوانين . علما أن الدستور العراقي النافذ ليس بدعا في موقفه هذا ، لأن الدساتير التي سبقته خلت هي الأخرى من نصوص تعالج ظاهرة المُلحقات .

**ثانيا :خلو قانون الإدارة المالية من نص صريح يمنع مُلحقات الموازنة**

يعد قانون الإدارة المالية النافذ رقم ( 95 ) لسنة 2004 القانون المختص بتنظيم الموازنات العامة الإتحادية من حيث إعدادها ، وإعتمادها ، وتنفيذها ، والرقابة عليها([[1]](#footnote-1)). ولو أمعنا النظر في نصوص القانون المذكور لألفينا ما يلي :

1 – إن قانون الإدارة خلا من نص واضح وجلي يمنع إقحام أحكام دخيلة على الموازنة .

2 – نصت الفقرة ( 2 ) من القسم ( 7 ) من قانون الإدارة بأن: ( يتضمن قانون الميزانية السنوية :

أ – تقديرات الإيرادات..... .

ب – تقديرات النفقات..... .

ت – استخدام الفائض وتمويل العجز .

ث – احتياطي الطوارئ ... .

ج – تحديد واضح لقواعد المصادقة على المصروفات .......

يلاحظ على النص المتقدم أنه تكلم عن محتويات قانون الموازنة السنوي ، لكن لا توجد في النص عبارة تدل دلالة قاطعة على أن المحتويات المذكورة ، هي وحدها دون غيرها ، التي يجب أن يتضمنها القانون المذكور أو أن إيراد غيرها لا يُعد جائزا كما فعل المشرعان المغربي واللبناني على سبيل المثل. وهذه الصياغة ، كما نظن ، سمحت للمشرع العراقي في أن يُلحق بالموازنة أحكاما لا تمت لها بصلة .

**ثالثا : أسباب مالية طارئة**

تعرض العراق ، مثله مثل بقية الدول البترولية ، إلى أزمة اقتصادية خانقة كان سببها الهبوط الحاد في أسعار النفط العالمية الذي أدى إلى انخفاض العوائد النفطية وشحة الموارد المالية مما تسبب بتعمق الفجوة بين نفقات الموازنة العامة وإيراداتها ، الأمر الذي أستدعى اتخاذ إجراءات عاجلة لمواجهة الأزمة المذكورة ، والحد من آثارها السلبية . ووجد المشرع أن إعتماد مشروع الموازنة يعد فرصة مواتية لإلحاق أحكام مستعجلة أتخذ الكثير منها طابعا ماليا استهدف ترشيد النفقات العامة ، وزيادة موارد الدولة حسب التفصيل الآنف الذكر .

**المطلب الثاني**

**موقف المحكمة الإتحادية العليا من مُلحقات الموازنة**

لم يؤد سكوت دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عن منع مُلحقات الموازنة إلى تشجيع السلطة التنفيذية على حشو مشاريع الموازنات بالمُلحقات ، بل شجع كذلك السلطة التشريعية على القيام بذلك ، وهي نتيجة شاذة وغير مألوفة ، لأن المعتاد هو أن السلطة تنفيذية هي التي تستعين بالمُلحقات دون السلطة التشريعية . وقد عرضت على المحكمة الإتحادية العليا قضية طعنت فيها الحكومة في المادتين (46 ) و( 47 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية 2012 . وهاتان المادتان أضافهما مجلس النواب الى مشروع قانون الموازنة المقدم من مجلس الوزراء دون الحصول على موافقته . وقد أصدرت المحكمة المذكورة قرارا جاء فيه : ( وجدت المحكمة أن مجلس النواب أضاف مادة الى مشروع القانون وهي ( 46 ) حيث ألزمت بموجبها وزارة الخارجية مراعاة النسب السكانية لكل محافظة أثناء التعيين والقبول في دورات معهد الخدمة الخارجية دون أن يكون لهذا النص علاقة بقانون الموازنة العامة الإتحادية ودون أن يكون ذلك من صلاحية مجلس النواب ، وأن الموضوع يدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية المقررة في المادة ( 80 ) من الدستور([[2]](#footnote-2)) ،ومخالفا بذلك المادة ( 60 ) من الدستور([[3]](#footnote-3)). وكذلك الحال بالنسبة للمادة ( 47 ) من القانون حيث ألزمت المحافظة بفتح حساب بأسم المحافظة في البنوك والمصارف ، وهذا الأمر ليس له علاقة بالميزانية وكذلك ليس من صلاحية مجلس النواب بموجب الدستور إلزام المحافظات بفتح الحساب في البنوك والمصارف ، وأن ذلك يعتبر من الصلاحيات ومن الأعمال التي تختص بها السلطة التنفيذية وليس التشريعية ..... وللأسباب المتقدمة قررت المحكمة الإتحادية العليا الحكم بعدم دستورية الإجراءات التي أتخذها مجلس النواب العراقي بتعديل المادة ( 47 ) والمادة ( 48 ) من قانون الموازنة العامة الإتحادية رقم ( 22 ) لسنة 2012 إذ لم تكن وفق صلاحياته الدستورية . لذا فإن تلك المواد تعد مخالفة للدستور ، وبناء على ذلك قرر الحكم بعدم دستوريتها )([[4]](#footnote-4)).

يتضح من الحكم المتقدم أن المحكمة الإتحادية العليا على الرغم من إشارتها الصريحة إلى أن المادتين ( 47 ) و ( 48 ) محل الطعن لا علاقة لهما بالموازنة العامة ، فإن المحكمة أستندت في إلغائهما الى تناول تينك المادتين موضوعات تدخل ضمن صلاحية السلطة التنفيذية حصرا ، وأن إضافتهما من قبل مجلس النواب يعد تعديا على اختصاص السلطة التنفيذية .

**لكن هَب أن إضافة هاتين المادتين كان قد حظى بموافقة مجلس الوزراء فهل بأمكان المحكمة أن تحكم بعدم دستوريتهما فيما لو طعن عليهما من أشخاص آخرين لهم مصلحة بالطعن ؟**

نرى أن بإمكان المحكمة أن تحكم بعدم دستورية المادتين المذكورتين ، وقد يقول قائل : إن الدستور النافذ يخلو من نص صريح يمنع وجود الملحقات في الموازنة فكيف يحكم القاضي بعدم دستورية المُلحقات ؟

بإمكان المحكمة أن تحكم بذلك استنادا إلى القواعد العامة التي بمقتضاها تعد الموازنات برامج مالية سنوية تتضمن تقديرا لإيرادات الدولة ونفقاتها ، وهذا الفهم العام يحتم على المحكمة تطهير الموازنة من الموضوعات الغريبة عنها استجابة لطبيعة الأشياء والفهم السليم لروح الموازنة ، ثم أن قاعدة تماثل أو توازي الأشكال تعد هي الأخرى سندا يمكن للمحكمة الإتكاء عليه ، والتماثل هنا ينبغي أن يكون قائما بين القانون الذي يفرض الأعباء المالية ، والقانون الذي ينص على تعديلها أو إلغائها . فما دام المشرع فرض ضريبة بقانون معين حمل أسمها ( كأن تكن ضريبة دخل على سبيل المثل ) فلا يجوز أن تعدل أو تلغى إلا بقانون آخر يحمل الأسم ذاته لا أن تعدل أو تلغى بقانون الموازنة الذي هو قانون مختلف ، ويحمل أسما مغايرا للقانون الذي فرض تلك الأعباء . علما أن الأسباب الموجبة لكليهما مختلفة ، وقس على ذلك بالنسبة لبقية المُلحقات الأخرى .

1. ( 1 ) نص القسم ( 1 ) من قانون الإدارة المالية العراقي بأن : ( ينظم هذا القانون الإجراءات التي تحكم تنمية وتبني وتسجيل وإدارة وتنفيذ الموازنة الفدرالية للعراق والأمور المتصلة بها .... ) . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) نصت المادة ( 80 ) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 بأن : ( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : أولا : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة ، والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة . ثانيا : إقتراح مشروعات القوانين . ثالثا : إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين . رابعا : إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية . خامسا : التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء ، وأصحاب الدرجات الخاصة ..... . سادسا : التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية ، والتوقيع عليها أو من يخوله ) . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 2 ) نصت المادة ( 60 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بأن ( أولا : مشروعات القوانين تُقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ثانيا : مقترحات القوانين تُقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب ، أو من احدى لجانه المُختصة ) . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 1 ) رقم القرار ( 25 / اتحادية 2012 ) في 22 / 10 / 2012 منشور في مؤلف جعفر ناصر حسين وفتحي الجواري ، أحكام وقرارات المحكمة الإتحادية العليا لعام 2012 ، مجلة التشريع والقضاء المجلد الخامس ، آذار 2013 ، ص 58 . [↑](#footnote-ref-4)