**الآثار السلبية لمُلحقات الموازنات العامة العراقية**

تركت المُلحقات آثارا وبيلة في مالية الدولة العراقية تمثلت بتأخر إقرار قوانين الموازنات ، ووقوعها في شرَك المخالفات الدستورية ، والنيل من صدقها ، وضياع مواردها ، وسوف نقف على الآثار المذكورة في الفروع الخمسة التالية :

الفرع الأول : تسبب المُلحقات بتأخر إقرار قوانين الموازنات.

الفرع الثاني : تسبب المُلحقات بإسقاط قوانين الموازنات في هوة المخالفات الدستورية.

الفرع الثالث : تسبب المُلحقات بالنيل من مصداقية الموازنات .

الفرع الرابع : تسبب المُلحقات بفقدان الخزينة العامة لمواردها المالية .

الفرع الخامس : تسبب المُلحقات بمُخالفة القواعد الأساسية في فرض الضرائب .

**الفرع الأول**

**تسبب المُلحقات بتأخر إقرار قوانين الموازنات**

عانت مالية الدولة العراقية من مشكلة مزمنة قوامها تأخر إقرار قانون الموازنة . والمعلوم أن قانون الموازنة قانون مؤقت يسري مفعوله لمدة زمنية محدودة لا تتجاوز غالبا اثنا عشر شهرا([[1]](#footnote-1)) . عليه فإن التطبيق السليم للقانون المذكور مرهون باستكمال مدته المقررة قانونا ، فإذا ما حصل تأخر في إقرار الموازنة ، فإن ذلك سوف يؤثر حتما في تنفيذها ، ويفرغ قانونها من محتواه ، ويعطل بقدر التأخر إنجاز المشاريع المقررة.

على أساس ما تقدم تقتضي السياسة التشريعية السليمة أن تُعتمد الموازنة وينشر قانونها في الجريدة الرسمية قبل بداية السنة المالية على أن يعمل به فور بدايتها ، أو أن ينشر القانون في الجريدة الرسمية في بداية السنة ، ويعمل به من تاريخ النشر . بيد أن المتتبع لقوانين الموازنات العامة الإتحادية العراقية يلحظ أنها غالبا ما كانت تصدر ، وتنشر بعد بدء السنة المالية([[2]](#footnote-2) ) . ولعل وجود المُلحقات كان سببا رئيسا في حدوث التأخر ؛ لأن وجود المُلحقات استنزف من مجلس الوزراء ومجلس النواب وقتا في مناقشة قانون الموازنة ، والإتفاق على مضمونه ، وهذا ما تسبب في تأخر إقراره، والأسوء من ذلك هو أن التأخر أدى إلى العمل بنظام الموازنات الشهرية ، وهي موازنات مؤقتة ترصد فيها اعتمادات شهرية على حساب الموازنة العامة المقبلة ريثما يصدر التصديق النهائي عليها ففي العراق نص قانون الإدارة المالية النافذ لسنة 2004 بأنه : ( إذا لم تًصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى 31 من شهر كانون الأول ، فلوزير المالية أن يُصادق على أساس المصادقة الشهرية ، على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة 1 / 12 من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الميزانية . وتلك الأموال يمكن أن تُستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الإجتماعي وخدمات الديون)([[3]](#footnote-3)) ، ولو أمعنا النظر في النص المتقدم لألفينا أن الموازنات الشهرية وإن كانت تمثل حلا مؤقتا لمشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة([[4]](#footnote-4)) ، الإ انها تعاني من عيوب عدة نرى من الفائدة الوقوف عليها في البيان التالي:

 **أولا – عيوب الموازنات الشهرية من الناحية السياسية**

 توضع الموازنات الشهرية غالبا بمرسوم أو اعمام أو منشور يصدر من وزير المالية دون عرضه على السلطة التشريعية ،مما يعني سلب هذه السلطة واحدا من أهم حقوقها المتمثل بإجازة البرنامج المالي للحكومة([[5]](#footnote-5)). فضلا عن ذلك ، فٳن الحكومة عندما تقر العمل بالموازنات الشهرية ، وتبدأ بالإنفاق على أساس الموازنة المنصرمة ، فٳنها ، أي الحكومة ، تضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع من خلال إقدامها على نفقات كان من الممكن أن يلجأ البرلمان إلى تخفيضها في الموازنة الجديدة أو أن يلغيها برمتها([[6]](#footnote-6)).

 **ثانيا-عيوب الموازنات الشهرية من الناحية الإدارية**

 يسبب العمل بالموازنات الشهرية اضطرابا وتشويشا في حسابات الخزينة العامة، لأن المحاسبين سوف يضطرون إلى مسك حسابين مختلفين في السنة الواحدة : الأول للموازنات الشهرية ، والثاني للموازنة العامة ، فضلا عن اضطرارهم إلى تصحيح القيود لدمج الحسابين في حساب واحد([[7]](#footnote-7) ) . وهذا بلا شك يسبب إرهاقا لموظفي الدولة. كما أن السرعة التي ترافق تحضير الموازنات الشهرية غالبا ما تؤدي إلى ارتباك عمل الإدارة المختصة بوضع تلك الموازنات([[8]](#footnote-8) ).

 **ثالثا – عيوب الموازنات الشهرية من الناحية الاقتصادية**

إن العمل بالموازنات الشهرية يرتب آثارا سلبية من ناحيتين :

**الناحية الأولى** : إن اعتماد الموازنات الشهرية يؤدي إلى وقف صرف النفقات الاستثمارية المخصصة لإقامة المشاريع الإنتاجية الكبرى في حين يستمر العمل بالنفقات الاستهلاكية أو الجارية مما يفقد الموازنة المرونة والحيوية اللازمتين للتكيف مع مراحل التنفيذ([[9]](#footnote-9) ) .

.

ولو فرضنا جدلا أن الموازنات الشهرية تجيز للحكومة صرف النفقات الاستثمارية ، فٳن الحكومة لا تنتفع من هذه النفقات في الغالب ، لأن الاعتمادات المفتوحة لمدة شهر واحد لا تمكن السلطة التنفيذية من التصرف بمبالغ كبيرة دفعة واحدة . وهذا إما أن يؤدي إلى تأخر تنفيذ المشاريع الكبرى ، وشل نشاط الحكومة ، وإما أن يحملها على الإنفاق بدون أن يكون الاعتماد متوافرا . وفي الحالتين لا يخلو الأمر من ضرر ظاهر لكل ذي عينين([[10]](#footnote-10)).

**ومن ناحية ثانية** ، فٳن أسلوب الاعتمادات الشهرية يحول دون التكيف مع مراحل تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية . بمعنى أن الموازنات الشهرية لا تتأقلم مع الأوضاع الاقتصادية الجديدة بل هي استمرار للوضع الذي كان سائدا في السنة الماضية([[11]](#footnote-11)).

 **رابعا - عيوب الموازنات الشهرية من الناحية المالية**

لا يتصف العمل بالموازنات الشهرية بالمرونة ، لأنه يقوم على أساس التعامل مع الإيرادات على ما كانت عليه في السنة السابقة . بمعنى انه يبقي الإيرادات القديمة على قدمها مما يؤدي إلى تجمد تلك الإيرادات ، ويحول دون القيام بأي إصلاح مالي من شأنه أن يزيد من حجم الموارد المالية للدولة([[12]](#footnote-12)) . فضلا عن أن الموازنات الشهرية تتعارض مع قاعدة تخصيص النفقات العامة ، لأن تلك الموازنات تتضمن تقديرا إجماليا للاعتمادات الضرورية مع ترك أمر إنفاقها إلى السلطة التنفيذية([[13]](#footnote-13)) .

1. ( 1 ) خلا دستور جمهورية العراق لسنة 2005 من نص صريح يتضمن مبدأ سنوية الموازنة العامة بيد أن قانون الإدارة المالية النافذ لسنة 2004 نص صراحة في الفقرة ( 1 ) من القسم ( 4 ) منه على المبدأ المذكور بقوله : ( تُقر الموازنة لسنة مالية ويسري مفعولها خلال السنة التي اُقرت لها ) ، والسنة المالية كما عرفتها الفقرة ( 7 ) من القسم ( 2 ) من القانون المذكور هي : ( فترة الحسابات الحكومية العامة والتي تبدأ في 1 كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول ) .علما أن غالبية الدول تتبنى موازناتها بشكل سنوي باستثناء قلة منها فعلى سبيل المثل تتبنى سلوفينيا وبعض الولايات الأمريكية موازناتها كل سنتين ، وتغطي الموازنة ثنائية السنوات فترتين متتاليتين تتكون كل منهما من 12 شهرا ، وفي الأرغواي ، يتبنى البرلمان موازنة خمسية أي تُغطي مدة ( 5 ) سنوات عند بداية كل فترة ولاية جديدة للحكومة . يُنظر :

Ian Lienert , Role of the Legislature in Budget Processes ,International Monetary Fund ,Fiscal Affairs Department ,Washington ,2010 , P.5

 يُنظر ترجمة الكتاب أعلاه : يان لا ينرت ، دور المشرع في مراحل الموازنة ، ترجمة ومراجعة قانونية فراس أحمد الحمداني ود . حيدر وهاب عبود ، دار زاكي للطباعة ، بغداد ، 2018 ، ص 6 .

 [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 1 ) نُشر على سبيل المثل قانون الموازنة لسنة 2005 في الوقائع العراقية بتاريخ 17 / آذار / 2005 وقانون الموازنة لسنة 2006 بتاريخ 2 / شباط / 2016 ، وقانون الموازنة لسنة 2009 بتاريخ 13 / نيسان / 2009 ، وقانون الموازنة لسنة 2010 بتاريخ 14 / آذار / 2011 ، وهكذا بالنسبة لبقية القوانين الأخرى .

 [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 2 ) تُنظر الفقرة ( 4 ) من القسم ( 7 ) من قانون الإدارة المالية والدين العام النافذ . [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 3 ) د . حيدر وهاب عبود ، دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة ، المصدر السابق ، ص 64 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 4 ) د . يوسف شباط ، المالية العامة ، الكتاب الثاني ، موازنة الدولة العامة ، الطبعة الثانية ، دمشق ، منشورات جامعة دمشق ، 1997 ، ص230 . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 1 ) د . حسن عواضة و د . عبد الرؤوف قطيش ، المصدر السابق ، ص 147 . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 2 ) د .المصدر السابق ، ص 147 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 3 ) د . عبد العال الصكبان ، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق ، دراسة في التشريع المالي العراقي ، الطبعة الأولى ، بغداد ، مطبعة العاني ، ص 117 . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 4 ) د . يوسف شباط ، المصدر السابق ، ص 230 . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 5 ) د . حسن عواضة ود . عبد الرؤوف قطيش ، المصدر السابق ، ص 148 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 6 ) د . فوزي عطوي ، المالية العامة ، النظم الضريبية وموازنة الدولة ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2003 ، ص 359 ، كذلك د . يوسف شباط ، المصدر السابق ، ص 92 . [↑](#footnote-ref-11)
12. ( 1) د . يوسف شباط ، المصدر السابق ، ص 92 و ص 231 . [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 2 ) د . فوزي عطوي ، المصدر السابق ، ص 359 ، ود . عبد العال الصكبان ، المصدر السابق ، ص 117 . [↑](#footnote-ref-13)