

قراءة قانونية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و2024 و2025

A legal reading of the draft federal budget law for the Republic of Iraq for the years 2023, 2024 and 2025

د. احمد خلف حسين الدخيل

Dr. Ahmed Khelaf Hossin Dikhil

كلية الحقوق . جامعة تكريت . جمهورية العراق ، Dikhil2004@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2023/04/02 تاريخ القبول: 2023/06/22 تاريخ النشر: 2023/07/27

ملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تناول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و2024 و2025 بالشرح والتفصيل كونه يحظى بخصوصية لم يحظ بها أي مشروع قانون موازنة عامة سابق له في الدولة العراقية الحديثة، وذلك كونه يمثل الموازنة الأكثر نفقات على الإطلاق، ناهيك عن تجاوزه قاعدة سنوية الموازنة، فضلاً عن كونه يأتي بعد أطول مدة زمنية خلت فيها المنظومة القانونية من قانون موازنة عامة إذ مضت حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة أكثر من 14 شهراً والعراق بدون قانون موازنة عامة، كل ذلك يفرض بيان مواطن القوة فيه وتعزيزها ومواطن الضعف ومحاولة تجاوزها. الكلمات المفتاحية: مشروع الموازنة، العجز، اضافة تخصيصات، اعادة التخصيص. تصنيفات JEL: H0, H2, H5, H6.

Abstract

This study seeks to address the federal general budget draft law of the Republic of Iraq for the years 2023, 2024, and 2025 with explanation and detail, as it has a specificity that no previous general budget draft law had in the modern Iraqi state, as it represents the most expenditure budget ever, not to mention that it exceeds an annual rule. The budget, in addition to the fact that it comes after the longest period of time in which the legal system was devoid of a general budget law, as more than 14 months have

passed until the date of preparation of this study, and Iraq is without a general budget law.

Keywords: draft budget, deficit, adding appropriations, reallocation

JEL Classification Codes:H0, H2, H5, H6

المقدمة:

لعل مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و2024 و2025 يحظى بخصوصية لم يحظ بها أي مشروع قانون موازنة عامة سابق له في الدولة العراقية الحديثة، وذلك كونها تمثل الموازنة الأكثر نفقات على الإطلاق، ناهيك عن تجاوزه قاعدة سنوية الموازنة، فضلاً عن كونها تأتي بعد أطول مدة زمنية خلت فيها المنظومة القانونية من قانون موازنة عامة إذ مضت حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة أكثر من 14 شهراً والعراق بدون قانون موازنة عامة، كل ذلك يفرض علينا تناول هذا المشروع بالشرح والتفصيل لبيان مواطن القوة وتعزيزها ومواطن الضعف ومحاولة تجاوزها. ولأجل الاحاطة بالموضوع من كافة الجوانب كان لا بد من تناول ما يأتي..

أولاً: أهمية الدراسة: تبدو أهمية الدراسة من أهمية الموازنة العامة بشكل عام لكل دولة وانعكاساتها الإيجابية والسلبية على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، وربما تتضاعف الأهمية من حيث توقيتها، إذ تأتي والموازنة لا زالت مشروعاً معروضاً أمام أنظار مجلس النواب العراقي مما يجعل الفرصة متاحة أمام السلطة التشريعية للاستفادة مما يطرح من أفكار قبل إقرار مشروع القانون، فالصفة الوقائية للدراسة تمكنها من تجاوز الصفة العلاجية للدراسات المنصبة على القوانين بعد إقرارها بما يمنحها أهمية خاصة وإضافية.

ثانياً: مشكلة الدراسة: تتمثل مشكلة الدراسة في أنه ورغم المزايا الكثيرة لمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية موضوع الدراسة إلا أن العدد الكبير من العيوب التي يسجل عليها تفرغ تلك المزايا من محتواها ويجعلها غير مثمرة أو غير منتجة في مواجهة المشكلات التي يعاني منها العراق وعلى المستويات كافة.

ثالثاً: فرضية الدراسة: نفترض في هذه الدراسة أن تجاوز عيوب مشروع قانون الموازنة العامة الجديد أو على الأقل أغلبها يمكننا من وضع الحلول الناجحة للتحديات التي تواجه الدولة العراقية وذلك لما للموازنة من أهمية بالغة في هذا الشأن.

رابعاً: منهج الدراسة: سنعتمد في دراستنا المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص القانونية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و2024 و2025 والبيان

التوضيحي الخاص بها والصادر عن وزارة المالية الاتحادية لتحديد أبرز المزايا التي تتصف بها والعيوب التي تكتنفها واقتراح الحلول المناسبة.

خامساً: هيكلية الدراسة: وفي سبيل ذلك سيتم تقسيم الدراسة على مطلبين نخصص الأول لمزايا مشروع قانون الموازنة موضوع الدراسة فنفضل فيه الجوانب الإيجابية التي تسجل للمشروع، ونتطرق في الثاني إلى عيوب مشروع قانون الموازنة العامة لنوضح فيه أبرز الجوانب السلبية التي تسجل على ذلك المشروع، ثم نختتمها بالاستنتاجات وأبرز التوصيات، والله نسأل التوفيق والسداد.

المحور الأول: مزايا مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025

إذا كنا منصفين وجب علينا أن نسجل لمشروع قانون الموازنة العامة للاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025 ما يحسب له من جوانب إيجابية لم تستطع قوانين أو مشروعات قوانين الموازنة السابقة أن تصل إليها بحيث يمكن تنمية هذه الجوانب والارتقاء بها لزيادة مزايا هذا المشروع وجعلها تتغلب على العيوب التي يمكن أن تسجل عليه، إذ أن المتبع لنصوص المشروع يتجلى لديه مجموعتين من المزايا تتعلق الأولى بالجوانب الشكلية فيما ترتبط الثانية بالجوانب الموضوعية، وهو ما يفرض علينا تقسيم هذا المحور على فرعين نخصص الأول للمزايا الشكلية، ونتطرق في الثاني إلى المزايا الموضوعية، وعلى التفصيل الآتي:

الفرع الأول: المزايا الشكلية

إن إنعام النظر في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025 من الناحية الشكلية ينتهي بنا إلى مجموعة من المزايا التي تحسب لهذا المشروع ولعل إبرازها:

أولاً: حل إشكالية تأخر إقرار الموازنة العامة:

منذ التغيير السياسي الذي حصل في العراق سنة 2003 واعتماده نظام برلماني وما شكله ذلك التحول من إشكالية في عدم إقرار قوانين الموازنة العامة السنوية في موعدها المحدد إلى درجة أصبح الأمر يصل إلى مستوى الظاهرة مما دفع الكثير من الكتاب والباحثين إلى إعداد الدراسات في هذا الشأن لمحاولة وضع الحلول لها دون جدوى⁽²⁾، خاصة وأن النصوص الدستورية ونصوص التشريعات العادية لم تسعف في هذا المجال فلم تضع جزاءات ولو معنوية على عدم تقديم السلطة التنفيذية لمشروع الموازنة في الوقت المحدد ولا على عدم إقرار السلطة التشريعية له في موعد معين، وهو ما حدى بمشرع قانون الإدارة المالية الاتحادية

² ينظر على سبيل المثال لا الحصر د. احمد خلف حسين الدخيل : الجزاءات التلقائية ودورها في حل الازمة المالية في العراق، بحث منشور في مجلة حقوق الرافدين، عدد خاص بالمؤتمر الدولي المشترك الاول الافتراضي تحت عنوان (المنظور القانوني لحل الازمة المالية في العراق) لكلبيتي الحقوق في جامعة الموصل وكلية القانون جامعة الكوفة الذي عقد في 28 شباط 2021، ص15.

رقم 6 لسنة 2019 المعدل إلى وضع إطار عام لحل هذه الإشكالية يتمثل في السماح لوزارة المالية الاتحادية بإعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشترطكون السنة الأولى واجبة التنفيذ اما السنتين اللاحقتين فيجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين معا تعديلها بموافقة مجلس النواب.⁽³⁾

وهو ما استثمرته وزارة المالية بإدارتها الجديدة هذا العام وقامت بتقديم مشروع قانون الموازنة للسنوات 2023 و2024 و2025 فإذا ما وافق مجلس النواب على مشروع الموازنة الثلاثية فإنه يكون قد حل لنا مشكلة تأخر إقرار الموازنة ولو بصورة جزئية وللسنتين التاليتين 2024 و2025 فهي ستكون مقررة مسبقاً مع امكانية إجراء التعديلات عليها لاحقاً بما يتناسب مع الظروف التي تحيط بالوضع الدولي والإقليمي والمحلي على حسب الأحوال، إذ جاءت المادة 65 من مشروع قانون الموازنة تطبيقاً لنص البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون الادارة المالية الاتحادية المعدل.

ثانياً: تجاوز الروتين وتسهيل الإجراءات:.

ان قراءة دقيقة لمشروع قانون الموازنة العامة ينتهي بنا إلى وجود مجموعة كبيرة من الاستثناءات على قوانين إجرائية دائمية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:.

1. المادة 26 التي حولت وزيري المالية والتخطيط الاتحاديين إضافة مبالغ عن عقود التراخيص التي تم تحويلها إلى شركات النفط الأجنبية ولم تخر التسوية المالية بشأنها من دائرة المحاسبة خلال سنة 2021 استثناء من أحكام قانون الادارة المالية الاتحادية المعدل.

2. المادة 34 التي أجازت لوزير المالية زيادة الإعتمادات المصدقة واللازمة لتغطية كلف الأعمال لبعض المراكز الوطنية والهيئات الإدارية والدوائر بنسبة لا تزيد على 50% من الإيرادات المتوقعة من تلك الأعمال استثناء من أحكام قانون الادارة المالية الاتحادية المعدل.

3. المادة 54 التي سمحت بإعادة تصدير السيارات والمكائن وبعض السلع والبضائع الأخرى استثناء من أحكام قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984 المعدل.

4. المادة 56 التي سمحت بإقامة مشاريع صناعية وزراعية وغذائية وخدمانية على الأراضي الزراعية التي ليس لها حصة مائة أو غير صالحة للزراعة بعد إستحصال موافقة وزارة البيئة واستثناء من احكام قانون توحيد أصناف أراضي الدولة رقم 53 لسنة 1976 النافذ.

³ ينظر نص البند ثانياً من المادة الرابعة من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4550 في 5 اب 2019.

نعم ان حاجة المجتمع أو بالأحرى الدولة العراقية إلى تعديل نصوص تلك القوانين الدائمة ولو بقانون مؤقتكقانون الموازنة يبيح لها من باب تجاوز الروتين القاتل وتسهيل الإجراءات اللجوء إلى استحصال موافقة السلطة التشريعية على منح تلك الاستثناءات، إذا ما علمنا أن تلك القوانين هي قوانين اتحادية عادية وبالتالي فهي صادرة عن السلطة التشريعية في البلاد ويمكن لذات السلطة تعديلها أو الاستثناء من أحكامها بقانون صادر عن السلطة ذاتها ولو كان قانوناً مؤقتاً فلا اعلوية لتلك القوانين على بقية القوانين العامة الأخرى بما فيها قانون الموازنة العامة، وما دامت الغاية هي المصلحة العامة فلا ضير من الاستثناء، لاسيما إذا كان يصب في تقليل الروتين وتسهيل الإجراءات فنكاد نجزم بأن الأمر لا يحتاج حتى إلى اضافة عبارة (استثناء من أحكام قانون) وذلك لأن التفسير القانوني السليم يجعل تلك القوانين قوانين عامة بالمقارنة بقانون الموازنة الذي يعد قانوناً خاصاً في هذا الشأن، والخاص يقيد العام.⁽⁴⁾

ثالثاً: الشفافية في تشخيص المشكلات ووضع الحلول:

ربما يكون البيان التوضيحي الذي أصدرته وزارة المالية الاتحادية لمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025 هو الأكثر صراحة وشفافية في تشخيص المشكلات التي يعاني منها العراق والمخاوف التي تنتاب المتابعين والحلول الموضوعية لها، ومنها على سبيل المثال:⁽⁵⁾

1. استمرار عدم الاستقرار السياسي والأمني.
2. عدم استقرار سعر صرف الدينار مقابل الدولار.
3. إرتهاق الوضع المالي في البلاد بأسعار النفط في الأسواق العالمية.
4. التباطؤ العالمي وما يقوده إلى تقليل عائدات النفط.
5. تحديات توفير السيولة النقدية اللازمة للنشاط الاقتصادي.
6. ضعف الإيرادات غير النفطية لاسيما الضريبية.
7. تحديات الإصلاح المالي والإداري.
8. الخلافات بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم.
9. صعوبة استيعاب تأثيرات غياب الموازنة العامة للسنتين 2020 و2022.

⁴ ينظر في تفصيل احكام تفسير القوانينعبدالباقي البكري وزهير البشير المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة، بغداد، بلا سنة نشر، ص75.

⁵ تنظر الفقرة 3 من بيان وزارة المالية الاتحادية لسنة 2023، الخاصة بتحديات الموازنة العامة ومحددات الاستجابة، آذار 2023، ص7.

فقد لوحظ على مشروعات الموازنة للسنوات السابقة محاولة التغطية على أبرز التحديات التي تواجه الهيئات العامة لاسيما السلطات المختصة بإعدادها الا وهي مجلس الوزراء ووزارتها المالية والتخطيط، ولما كانت هذه الموازنة قد أشارت بشكل واضح إلى تلك التحديات فإن ذلك يعني أنها شخصت مشكلاتها وانها ستمتكن من وضع الحلول المناسبة لها لأن تحديد المرض ومعرفة اسبابه يلعب دوراً كبيراً في وصف العلاج المناسب له.

الفرع الثاني: المزايا الموضوعية

فضلاً عن المزايا الشكلية هناك مجموعة أخرى من المزايا التي ترتبط بالجانب الموضوعي تسجل لمشروع الموازنة العامة للدولة للسنوات 2023 و 2024 و 2025 وأهمها:.

أولاً: التوجه الخدماتي الواضح والسخي:.

أن التدقيق في نصوص مشروع الموازنة العامة موضوع الدراسة والبيان التوضيحي الصادر عن وزارة المالية ينتهي بنا إلى أن هناك توجه حكومي واضح نحو تقديم المزيد من الخدمات لأبناء الشعب، ولعل ذلك يأتي انعكاساً لوصفت به حكومة السيد السوداني بأنها حكومة خدمات، وقد ركزت أبرز تلك الخدمات على القطاع الصحي وقطاع الكهرباء وقطاع الرعاية الاجتماعية، ويبدو ذلك واضحاً من تتبع النفقات الجارية في الموازنة العامة إذ بلغت تقديرات تلك النفقات أكثر من 149 ترليون دينار منها أكثر من 133 ترليون دينار كنفقات تشغيلية، ناهيك عن تحديد أكثر من قرض عام داخلي وخارجي للصرف على إنشاء عدد لا بأس به من المستشفيات الجديدة وتأهيل المستشفيات القديمة وإنشاء المدارس لاسيما وفقاً للاتفاقية الاطارية بين العراق والصين، وكذلك تأهيل وصيانة وإنشاء محطات توليد الطاقة الكهربائية وزيادة عدد المستفيدين من برامج الرعاية الاجتماعية وتثبيت المتعاقدين في دوائر الدولة والقطاع العام⁽⁶⁾ إلى درجة بحيث يمكن أن تقضي على أي فرصة للتظاهر لاسيما وأن أبرز أسباب التظاهرات التي عمت البلاد ابان حكومتي الدكتور عادل عبد المهدي والسيد الكاظمي كانت ترتبط بغياب الخدمات الصحية والكهربائية والبطالة، فمن الواضح أن الحكومة الحالية تحاول بكل ما اوتيت من قوة سحب البساط من تحت أقدام مثيري التظاهرات بتقديم كل ما يطلبه أبناء المجتمع وبسخاء منقطع النظير إلى درجة ان البعض من المتخصصين بدأ يتحدث عن الإفراط في الانفاق وآثاره السلبية المستقبلية على الاقتصاد العراقي وعلى النظام المالي في الدولة العراقية وتكبيليها بالمزيد من الالتزامات المالية التي لا يمكن الوفاء بها في المستقبل

⁶ ينظر الجدول الخاص بالعجز في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و 2024 و 2025.

القريب لاسيما إذا ما اتخارت أسعار النفط في الأسواق العالمية خاصة وأن العراق يعتمد اعتماداً شبه كلياً على صادراته من النفط الخام في الحصول على اغلب أوجل إيراداته العامة، إذا بلغت تقديرات هذه الإيرادات في مشروع الموازنة الحالي قرابة 87.5% في حين قدرت الإيرادات غير النفطية بحوالي 12.5% من مجموع الإيرادات العامة للدولة.⁽⁷⁾

ثانياً: التقليل التدريجي من الاعتماد على الإيرادات النفطية:.

رغم بقاء الفجوة كبيرة بين نسبة الإيرادات النفطية مقارنة بالإيرادات غير النفطية لصالح الأولى على حساباالثانية بمعنى أن العراق لإزال من الدول الربعية التي تعتمد تقريباً اعتماداً كلياً على إيرادات بيع النفط الخام إلا أن التمحيص في الموضوع يجعلنا نلاحظ التوجه إلى تقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية لصالح الإيرادات غير النفطية لاسيما الضرائب والرسوم من خلال تعزيز إدارة الضرائب والمنافذ الحدودية وزيادة الحوكمة الإلكترونية من خلال أتمتة عمليات التقدير والحماية لمواجهة مشكلة الفساد المالي والإداري، فإذا ما صحت تقديرات الإيرادات العامة غير النفطية فإن ذلك يعني أن هناك تحولاً تدريجياً نحو زيادة تلك الإيرادات وذلك حسب البيان التوضيحي الذي أصدرته وزارة المالية الاتحادية لمشروع الموازنة العامة للسنوات القادمة.⁽⁸⁾

ثالثاً: تعزيز اللامركزية الإدارية والمالية:.

يتجلى بشكل كبير تكريس وتعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية الذي اقره دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ⁽⁹⁾، إذ يبدو الميل الواضح في مشروع الموازنة العامة موضوع الدراسة نحو منح صلاحيات حقيقية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ منح مشروع قانون الموازنة العامة صلاحيات واسعة للمحافظين وجعلهم الجهة الوحيدة المختصة بتنفيذ تلك البرامج الخدمية في المحافظة، ناهيك عن إنشاء صندوق خاص تحت مسمى (صندوق اعمار المحافظات الأكثر فقراً) برأسمال قدره 500 مليار

⁷ ينظر في تفصيل مخاوف الاعتماد على الإيرادات النفطية وزيادة النفقات العامة د. سهام حسين البصام وسميرة فوزي شهاب الشريدة : مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، ع36، 2013، ص5 وما بعدها.

⁸ ينظر البند الرابع عشر من الفقرة 2 من بيان وزارة المالية الاتحادية للموازنة العامة لسنة 2023، والخاصة بأسس اعداد الموازنة العامة لسنة 2023.

⁹ ينص البند أولاً من المادة 122 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ على أنه (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون). وقد نشر الدستور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28.

دينار⁽¹⁰⁾ والاستمرار بالعمل في (صندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية)⁽¹¹⁾، ناهيك عن صلاحيات المناقلة بتخصيصات دوائر المحافظة الممنوحة للمحافظين⁽¹²⁾ لمنحهم الدور المنشود في تقديم الخدمات للمواطن في المحافظة كون المحافظة ادري باحتياجاتها من السلطات الاتحادية، لا سيما وأنه بعض المحافظات قطعت أشواطاً وأبليت بلاء حسناً في الارتقاء بمستوى الخدمات وتنفيذ المشاريع في محافظاتها كمحافظة نينوى ومحافظة الأنبار ومحافظة كركوك ومحافظة ميسان وراحت تشكل نماذج تحتدني هذا الشأئنا دفع الحكومة الاتحادية إلى منح الفرصة لبقية المحافظات للسير على منهجها في الادارة اللامركزية لمحافظةها.

رابعاً: الزيادة المبررة للنفقات العامة:.

رغم أن النفقات العامة المقدرة في مشروع الموازنة تجاوزت 199 ترليون دينار بما جعلها الأضخم في تاريخ الدولة العراقية الحديثة منذ نشأتها في العام 1921 بيد أن هذه الزيادة في النفقات العامة تبدو لجمل أبناء الشعب مبررة، فرغم أن الموازنات السابقة كان فيها ارتفاع في حجم النفقات العامة أيضاً إلا أن تلك الموازنات لم يكن المواطن يلمس فيها تلك الزيادة كخدمات، في حين أن الزيادة في هذه الموازنة سبقت صدورها بمجموعة من الإجراءات التي تحاكي طموحات الشعب سواء في الحصول على فرص عمل في دوائر الدولة والقطاع العام من خلال تعيين أكثر من 43 ألف شخص وزيادة أعداد المشمولين ببرامج الرعاية الاجتماعية وتحسين آليات الاستهداف والرقابة وكذلك زيادة أعداد المشمولين براتب المعين المتفرج لذوي الإعاقة، فضلاً عن تعزيز برنامج البطاقة التموينية بالمزيد من السلع الأساسية وتحسين نوعية السلع المقدمة فيها، وكذلك تخفيض سعر صرف الدولار من 1450 دينار إلى 1300 دينار وهو ما انعكس إيجاباً على القدرة الشرائية لدى المواطن العراقي ووقف المد المتعاظم لسعر الدولار مقابل الدينار رغم استمرار الفجوة بين السعر الرسمي وسعر السوق⁽¹³⁾، فكل تلك الإجراءات لا شك انها تحتاج إلى زيادة كبيرة في النفقات العامة للدولة، وبالتالي فقد جعلت كل تلك الإجراءات المواطن يتقبل تلك الزيادة في

¹⁰ ينظر نص المادة 57 من مشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025.

¹¹ ينظر نص المادة 58 من مشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025 .

¹² ينظر نص المادة 6 من مشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025.

¹³ ينظر في تفصيل ذلك د. احمد خلف حسين الدخيل : الاليات القانونية لمواجهة الآثار السلبية لارتفاع سعر صرف الدولار، بحث

مقدم الى الندوة العلمية الافتراضية التي اقامها معهد العلمين للدراسات العليا

تحت عنوان ((أثر ارتفاع سعر الصرف على الوضع الاقتصادي وذوي الدخل المحدود)) يوم الثلاثاء الموافق 21 شباط 2023، ص 7 وما بعدها.

النفقات العامة ويرى انها مبررة لمواجهة الكم الهائل من تلك الاجراءات وغيرها الكثير التي تنتظر من الحكومة القيام بها لتقديم المزيد من الخدمات للمواطن وتمكينه من الحصول على الحقوق التي اعترف المشرع الدستوري له بما منذ التحول الذي اصاب النظام السياسي في البلاد سنة 2003 بصدور دستور 2005 النافذ، فإذا كان يعاب على الحكومات السابقة عدم تمكينها لأبناء الشعب من ممارسة الكثير من تلك الحقوق الدستورية فيجب اسناد ودعم الحكومة الحالية في مسعاها لأدراكها ولو كان ذلك بمتطلبات مالية كبيرة تتجلى في زيادة حجم النفقات العامة لاسيما التشغيلية منها.

المحور الثاني: عيوب مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و 2024 و 2025

إذا كان يسجل لمشروع قانون الموازنة العامة للسنوات الثلاث القادمة بعض المزايا أو مواطن القوة فإنه في الوقت ذاته يعجب الكثير من العيوب أو مواطن الضعف إلى درجة بحيث تفرغ ما ذكر من المزايا سواء في الجانب الشكلي أو الجانب الموضوعي، إذ ان قراءة متأنية لمشروع قانون الموازنة والبيان التوضيحي لوزارة المالية الاتحادي ينتهي بنا إلى وجود العديد من اسباب الوهن في هذا المشروع والتي تتطلب التجاوز قبل إقراره في مجلس النواب تجنباً للنتائج الكارثية التي يمكن أن تترتب على تلك العيوب والتي يمكن أن يكون لها انعكاسات سلبية كبيرة على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في البلاد. وعليه وجب علينا تقسيم هذا المحور على فرعين نخصص الأول لتفصيل العيوب الشكلية في المشروع ونكرس الثاني لبيان العيوب الموضوعية فيه، وكما يأتي:.

الفرع الأول: العيوب الشكلية

كان ولا زال للجانب الشكلي والإجرائي دور كبير في انفاذ القوانين وفي وصولها إلى الأهداف المرجوة منها مما يجعل أي خلل يصيبها يؤثر بشكل سلبي في تلك الأهداف والغايات، وإذا ما تتبعنا نصوص مشروع قانون الموازنة العامة لوجدنا انه يغص بالكثير من العيوب الشكلية والإجرائية ولعل أبرزها: أولاً: نسف اغلب قواعد الموازنة العامة:.

رغم أن اعتماد الموازنة لمدة ثلاث سنوات يشكل حلاً ولو بصورة غير مباشرة لإشكالية التأخر في إقرار الموازنة العامة إلا أنه استخدم بطريقة مشوهة نسفت اغلب قواعد الموازنة العامة للدولة، إذ أن مشروع قانون الادارة المالية الاتحادية عندما أجاز للسلطة التنفيذية تقديم مشروع قانون الموازنة لمدة متوسطة أمدها ثلاث سنوات لم يكن يقصد أن يتم إعداد الموازنة بتقديرات لمدة سنة واعتمادها للسنتين التاليتين بأن يتم تكرار هذه التقديرات الخاصة بالسنة الأولى وسحبها على السنتين اللاحقتين وإلا كنا أمام تطبيق لقاعدة

الصرف 12/1 المعمول بها عند تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة والفرق الوحيد هو أن الصرف سيجري في الموازنة لمدة ثلاث سنوات للنفقات التشغيلية والاستثمارية على حد سواء.⁽¹⁴⁾

ومن هنا ولما كان مقتضى قاعدة سنوية الموازنة أن تكون الموازنة لمدة سنة قادمة وأن تكون كل سنة من سنوات الموازنة مستقلة في تقديراتها عن السنوات الأخرى فإننا نكون والحال هذه أمام تجاوز أو الغاء لقاعدة سنوية الموازنة العامة، فإذا كانت الموازنة الثلاثية قد خصصت تقديرات لكل سنة بشكل مستقل عن السنوات الأخرى فإنها للأسف اعتمدت تقديرات السنة الأولى وعممتها على تقديرات السنتين اللاحقتين، وهو أمر لا يمكن قبوله مطلقاً، فلا شك أن ظروف السنة 2023 تختلف عن ظروف السنتين 2024 و 2025 ولا يمكن أن نعطي هاتين السنتين تقديرات السنة الأولى هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الميل الحديث نحو التخفيف من قاعدة سنوية الموازنة كان باعتماد تقليص مدة السنة لا زيادتها أو مضعافها بالتقنيات الحديثة المتوافرة اليوم تسمح للسلطة التنفيذية بإعداد الموازنة لمدة أقل من سنة، ناهيك عن التغيرات المتسارعة التي يعيشها العالم اليوم لم تعد كما كانت في السابق قليلة الأحداث المؤثرة على الوضع المالي وإنما الوضع الدولي وبسبب تشابك المصالح الدولية واستخدام وسائل التواصل الحديثة جعل من غير الممكن وضع توقعات قريبة من الواقع لمدة سنة فما بالك بتوقعات لأكثر من سنة، هذا فضلاً عن أنه حتى إذا سلمنا جدلاً بإمكانية التكرار لذات التوقعات الانفاقية للسنة الأولى وسحبها على السنتين اللاحقتين فيما يتعلق بالنفقات التشغيلية المتكررة سنوياً فكيف يمكن قبول تكرار النفقات الاستثمارية المتوقعة للسنة الأولى على سنتين متتاليتين، فمثلاً إذا تم تخصيص مبلغ معين لإنشاء مشروع استثماري في العاصمة بغداد أو في إحدى المحافظات فهل من المعقول أن يتم تخصيص ذات المبلغ للسنة التالية لإنشاء مشروع مشابه في المكان ذاته وأن يخصص المبلغ أيضاً للسنة اللاحقة لإنشاء المشروع ذاته أيضاً وفي الموقع ذاته، وكذا الحال مع الاقتراض الداخلي والخارجي البالغ 41 تريليون دينار فهل يتم تكراره أيضاً للسنتين التاليتين؟

وربما يكون في الحل المطروح لتجاوز تلك الإشكاليات الا وهو السلطة الممنوحة لمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية الاتحاديتين بتعديل الموازنة للسنتين 2024 و 2025 بعد استحصال موافقة مجلس النواب تفويض لقاعدة وحدة الموازنة العامة، إذ ستكون هناك أكثر من وثيقة تخص كل سنة من سني الموازنة الثانية والثالثة بما يحمله ذلك التفويض لقاعدة وحدة الموازنة من إشكالية عملية

¹⁴ ينظر في تفصيل قاعدة الصرف 12/1 د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط3، معدلة ومنقحة، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص 147.

كبيرة لاسيما فيما يتعلق بفرص نجاح الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة إذا ما علمنا ان الرقابة تعاني أصلاً بأنواعها كافة من ضعف في هذا الشأن فإن ذلك الضعف سيكون كارثياً.⁽¹⁵⁾

أما ما يتعلق بقاعدة توازن الموازنة فإذا كان الكثير من علماء المالية العامة والفقهاء المالي⁽¹⁶⁾ بل حتى المشرع المالي في قانون الادارة المالية الاتحادي قد أقر بانتهاج قاعدة التوازن على الاقل الكمي منه إلا أن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن يكون العجز في الموازنة العامة بنسبة عالية جداً بحيث يمكن أن ينعكس سلباً في المستقبل على الواقع الاقتصادي والمالي في البلاد ويجعله رهينة ديون محلية ودولية يمكن أن تصل بها إلى مرحلة الإفلاس الدولي، فقد قدر عجز الموازنة العامة لسنة 2023 بأكثر من 32% في مخالفة صريحة وواضحة وفاضحة للنسبة المحددة في قانون الادارة المالية الاتحادية والذي يسمح بالعجز في حدود 3% فقط، إذ تم تجاوز تلك النسبة بمقدار 10 مرات، ورغم أن مشروع قانون الموازنة العامة تضمن النص باستثناء ذلك من أحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية ورغم أن قانون الادارة المالية لا يسمو أو يعلو على قانون الموازنة العامة فكلاهما قانون عادي ويمكن تعديل قانون الادارة المالية الاتحادية بقانون الموازنة العامة ولو لمدة محددة هي السنة باعتبار ان قانون الموازنة العامة من القوانين المؤقتة التي تسري لمدة سنة واحدة فقط، إلا أن في ذلك تجاوز للغاية من وضع قانون الادارة المالية الاتحادية فإذا كان قانون الموازنة يمكنه أن يعدل أو يستثنى بعض أحكامه من قانون الادارة المالية فما فائدة هذا الأخير؟ ولماذا وضع؟ وهل وضع لمجرد الإسترشاد به؟ أم ان وضعه كان بناءً على أسس علمية دقيقة ودراسات معمقة ولا يمكن لقانون سريع الأعداد وسريع الإقرار كقانون الموازنة العامة تعديل أحكامه بهذه السهولة على الاقل من الناحية الفنية وأن كان بالإمكان تجاوزه من الناحية القانونية.

ثانياً: الاستمرار باعتماد موازنة البنود:

رغم أن البيان التوضيحي الصادر عن وزارة المالية الاتحادية والخاص بمشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنوات القادمة جعل اعتبارات الكفاءة والإستدامة المالية والاتساق مع الرؤية الاقتصادية والتنموية التي تتبناها الحكومة وعلى رأسها وضع الأساس للتحويل نحو موازنة البرامج والأداء لدعم برنامج التنمية في القطاعات المختلفة⁽¹⁷⁾ إلا أن ذلك لم يكن سوى كلام انشائي أو تعبيرى بعيد عن التطبيق، فقد حافظت

¹⁵ ينظر في تفصيل قاعدة وحدة الموازنة العامة د. عادل فليح العلي : المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط1، دار الحامد، عمان، الاردن، ص330.

¹⁶ ينظر في تفصيل ذلك د. احمد جامع : علم المالية العامة، ج1، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص357.

¹⁷ ينظر البنود الخماساً من أسس اعداد الموازنة العامة لسنة 2023 في بيان وزارة المالية الاتحادية.

وزارة المالية وبكل قوة على نموذج موازنة البنود التي تعتمدھا الدولة العراقية منذ زمن طويل ولم تحرك ساكناً نحو التحول إلى موازنة البرامج والأداء. (18)

ثالثاً: تقويض الحد الأدنى للتخصصات:.

إذا كنا قد برنا للمشرع أن يقوم بزيادة التخصصات المعتمدة في مشروع الموازنة العامة للسنوات القادمة فإن ما لا يمكن تبريره هو المسلك الغريب الذي لا نظير له المتبع في هذا المشروع والمتمثل بالعدد الكبير من نصوص المشروع التي أجازت للسلطة التنفيذية إضافة تخصصات جديدة أو إعادة تخصيص بعض الإيرادات التي يمكن الحصول عليها من دوائر الدولة المختلفة والتي وان لاحظنا وجود بعضها في الموازنات السابقة إلا أنها كانت بمبالغ محددة، فضلاً عن الصلاحيات الواسعة للمناقلة الممنوحة لها والتي وصلت إلى حد نسف مبدأ تخصيص الاعتمادات، وعلى التفصيل الآتي:.

1. إضافة تخصيصات جديدة أو إعادة التخصيص

منح مشروع القانون للسلطة تنفيذية صلاحية إضافة تخصيصات جديدة أو إعادة تخصيص بعض المبالغ المستحصلة كإيرادات لبعض دوائر الدولة والتي تعني بالنتيجة ان النفقات العامة في مشروع الموازنة العامة الاتحادية لن تقف عند حد 199 ترليون دينار كما ورد في البند أولاً من المادة الثانية من المشروع وإنما يمكن أن تتجاوزها بشكل كبير جداً، وذلك بالتخصصات التي يمكن أن يضيفها وزير المالية الاتحادي أو يمكن أن يعيد تخصيص المبالغ المستحقة لبعض الدوائر وبالتالي فإن النفقات العامة للدولة العراقية ستكون مفتوحة وغير محددة، وذلك في الأحوال الآتية:.

أ. أجازت الفقرة 5. ب من البند أولاً من المادة الثانية من المشروع في حال تحسن أسعار بيع النفط وزيادة الإنتاج النفطي بحيث تزيد الإيرادات العامة أجازت تخصيص 30% من تلك الزيادة لتسديد المستحقات المتأخرة للمحافظات و 70% لتسديد العجز في الموازنة العامة.

ب. أجازت الفقرة 3 من ب من البند ثالثاً من المادة الثانية من المشروع لوزير المالية والتخطيط الاتحادي بالتنسيق مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إعادة تخصيص المبالغ المستردة من المقرضين ضمن برامج استراتيجية مكافحة الفقر.

ج. خولت المادة 11 من مشروع قانون الموازنة وزير المالية الاتحادي إضافة التخصصات عن الإيرادات المستحقة عن تطبيق أحكام المادة الأولى من قانون فرض رسوم المركبات رقم 40 لسنة 2015 .

¹⁸ ينظر في تفصيل موازنات البرامج والاداء حوراء احسان خليل : امكانية تطوير موازنة البرامج والاداء في الوحدات الادارية الحكومية وفقاً لآطار مقترح، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد1، ع54، 2019، ص671 وما بعدها.

د. أجازت المادة 24 من المشروع لوزير المالية والتخطيط الاتحاديين بالتنسيق مع وزارة الزراعة الاتحادية إعادة تخصيص المبالغ المستردة من المزارعين عن قروض مشاريع المبادرة الزراعية المستلمة من الفلاحين في الاعوام السابقة.

هـ. أجازت المادة 33 من المشروع إعادة تخصيص 30% من إيرادات بيع واستثمار ناتج كروي الأنهار التي حول بها وزير الموارد المائية لتخصص لتغطية نفقات الوزارة بما فيها نفقات الكري.

و. ألزمت المادة 41 من المشروع وزير المالية الاتحادي بإعادة تخصيص مبالغ المكافآت المنصوص عليها في البند 11 من المادة الرابعة من قانون استرداد اموال العراق رقم 9 لسنة 2012 المعدل.

ز. أجازت المادة 52 لمجلس الوزراء الاتحادي عند الضرورة بناءً على اقتراح من وزير المالية الاتحادي استحداث عناوين وظيفية جديدة لبعض الموظفين مما يترتب عليها تخصصات جديدة.

ح. ألزمت المادة 53 من المشروع وزير المالية الاتحادي بإضافة مبالغ تعادل المبالغ المتأتية من بيع العقارات والسيارات والأجهزة المستهلكة إلى موازنة الدوائر ذات العلاقة.

ط. أجازت المادة 62 من المشروع لمجلس الوزراء الاتحادي إضافة تخصصات مالية لسد النقص الحاصل في حسابات تعويضات الموظفين ومستلزمات الكهرباء ومفردات البطاقة التموينية وغيرها باقتراح من وزير المالية والتخطيط الاتحاديين.

ي. أجازت المادة 63 لوزير المالية والتخطيط الاتحاديين إعادة تخصيص المبالغ المتبقية من تخصصات المشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم والمشاريع الاستثمارية للمنافذ الحدودية التي لم يجر تمويلها خلال عام 2023 إلى موازنة 2024 ويسري ذلك على السنوات اللاحقة.

2. المناقلة بين اعتمادات الموازنة:.

هناك الكثير من النصوص القانونية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة التي تجيز للسلطة التنفيذية إجراء المناقلة من تخصصات معينة إلى تخصصات أخرى، وكما يأتي: أُنمِح البند أولاً من المادة 6 لوزير المالية الاتحادي الصلاحية الكاملة لإجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة على كافة المستويات في الأبواب والأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع، وهذا يعني نسفاً لمبدأ تخصيص الاعتمادات فإذا كان وزير المالية له صلاحية المناقلة بهذه السلطة التقديرية الواسعة فما الفائدة من إقرار السلطة التشريعية لاعتمادات الموازنة العامة.

ب. أجاز البند ثانياً من المادة 6 من المشروع للوزير المختص ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة والمحافظين المناقلة بين اعتمادات وحدات الانفاق ضمن موازنتها بنسبة 10% من وحدة صرف إلى وحدة صرف

أخرى بشرط أن لا تتم المناقلة من النفقات الرأسمالية إلى الجارية وأن يتم اشعار وزارة المالية / دائرة الموازنة العامة لغرض التأشير.

ج. أجاز البند ثالثاً من المادة 6 للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة إجراء التعديلات اللازمة على موازنات الاداراتالممولة ذاتياً التابعة لكل منهم باقتراح من مجلس إدارتها او من مديرها العام في حالة عدم وجود مجلس الإدارة على أن تؤدي هذه التعديلات إلى زيادة في الإنتاجية وتحسين المركز المالي والاقتصادي.

د أجاز البند رابعاً من المادة 6 للمحافظ إجراء التعديلات على موازنة الدوائر والمؤسسات البلدية والماء والمجاري باقتراح من مديرها بشرط أن تؤدي هذه التعديلات إلى زيادة الإنتاج وتحسين كفاءة عمل الدائرة.

هـ. أجازت الفقرة ج من 4 من البند أولاً من المادة 2 من المشروع لوزير التخطيط والمالية الاتحاديين إجراء المناقلة بنسبة 5% من تخصيصات مشاريع تنمية الأقاليم إلى تخصصات إستراتيجية التخفيف من الفقر في المحافظة نفسها.

رابعاً: كثرة الاستثناءات على القوانين الدائمة:.

رغم كل ما يمكن أن يقال عن أن كثرة الاستثناءات في مشروع قانون الموازنة العامة وهو قانون مؤقت من قوانين دائمة يمثل تجاوزاً للروتين وتسهيل للإجراءات إلا أن الامر فيه من ناحية أخرى ضرب لدراسات الجدوى التي اجريت على تلك القوانين الدائمة فهي لم توضع بشكل عشوائي وإنما بناءً على دراسات معمقة انتهت إلى أهمية مثل تلك الاحكام القانونية، فلا يكون من المناسب القيام بإلغاء أو بالاستثناء من تلك الأحكام بقانون الموازنة المؤقتة أكثر تلك القوانين التي جرى الاستثناء من أحكامها هو قانون الادارة المالية الاتحادية وهو قانون وضع لتنظيم إعداد وإقرار الموازنة العامة للدولة وتنفيذها ولا شك أن الاستثناء عليه يمثل خروجاً على تلك الأحكام ويجعل التساؤل عن الفائدة المرجوة من ذلك القانون إذا كان قانون الموازنة قادراً على الاستثناء من أحكامه على اعتبار أن كليهما قانون عادي أي بذات المرتبة في تدرج القواعد القانونية، فمهما قيل عن أهمية قانون الإدارة المالية الاتحادية وبقية القوانين الدائمة الأخرى فإن تلك الأهمية لا تعطيهما أفضلية أو اعلوية على بقية القوانين العادية سواء كانت دائمة أو مؤقتة فكون القوانين دائمة لا تجعل منها بمرتبة أعلى من القوانين المؤقتة مادامت جميعها تصدر عن ذات السلطة التشريعية في البلاد.

خامساً: تكرار الكثير من النصوص الواردة في قوانين الموازنة السابقة التي لم تنفذ حتى الآن:.

أن المتتبع لنصوص قوانين الموازنة العامة في العراق لاسيما للسنوات 2019 و2021، على اعتبار انه سنتي 2020 و2022 لم يجر فيها إقرار قانون موازنة عامة، يلحظ بسهولة أن هناك مجموعة من النصوص القانونية التي تكررت اليوم في مشروع الموازنة العامة الاتحادية للسنوات القادمة ومنها على سبيل المثال لا الحصر ما يأتي:.

1. نص البند ثانياً من المادة 18 من المشروع على الزام هيئة الإعلام والاتصالات بإلزام شركات الهاتف النقال بتسديد ما عليها من مبالغ وغرامات والتزامات مالية خلال النصف الأول من عام 2023 وتسجيلها إيراداتها للخزينة العامة للدولة وفي حالة عدم التسديد تلغى رخصة عمل تلك الشركة. فقد كان هذا النص حاضراً في قوانين الموازنة السابقة ولكن بقيحبراً على ورق والسؤال هو لماذا هذا الإصرار على أدراج نصوص دون تطبيقها إن لم يكن للاستهلاك الإعلامي؟ بل أن هذا النص من عدمه لا يلغي التزام هيئة الإعلام والاتصالات بذلك فهو أشبه بنص يوضع في قانون الموازنة العامة يلزم دوائر الهيئة العامة للضرائب بجباية الضرائب رغم ان قوانين الضرائب قد تكفلت بذلك فقانون هيئة الإعلام والاتصالات أوجب عليها ذلك ولا داعي للتأكيد عليه في قانون الموازنة العامة فالمشرع ينبغي أن يكون منزها عن اللغو والتكرار.

2. نص البند أولاً من المادة 19 من المشروع الذي الزم مجموعة من الوزارات والمحافظات وأمانة بغداد بتفعيل جباية أجور الكهرباء والهاتف والماء والمجاري وجميع الرسوم الأخرى المنصوص عليها ضمن قوانينها وفي حالة عدم قيام تلك الجهات بذلك يتوجب على وزارة المالية إستقطاع ما يعادلها من الموازنة الجارية لتلك الجهات.

إذ من الواضح أن قوانين تلك الجهات تلزمها بذلك فلماذا هذا التأكيد غير المحبذ؟ ثم ان عبارة (تفعيل) تؤكد أن هناك نصوصاً تلزم تلك الجهات بذلك فلا داعي لادراجها ضمن قانون الموازنة العامة، ذلك أن فيه اقراراً بخرق القوانين دون محاسبة، والأغرب أن يتم تكرار النص للمرة الثالثة في مشروع الموازنة الحالي بعد ادراجه في قوانين موزانتي 2019 و 2021.

3. نص البند ثانياً من المادة 19 من المشروع على استمرار جباية اجور الماء والمجاري لأمانة بغداد والبلديات في المحافظات بالحد الأدنى 100 دينار للمتر المكعب الواحد تتصاعد طردياً وفقاً لفئات الاستهلاك ونسبتها المعتمدة في تلك الدوائر على أن تكون الجباية شهرياً.

فالنص يكاد يكون متضمناً ضمن نص البند أولاً من المادة 19 ذاتها التي شملت أجور الماء أيضاً، فضلاً عن كونه مدرجاً في الموازنات السابقة ولم يجر تنفيذه في الكثير من البلديات وبقي حبراً على ورق.

4. نص البند ثالثاً من المادة 19 من المشروع على الزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة بتطبيق النظام الجبائي الإلكتروني وامتة الإجراءات لإستحصال الضرائب والرسوم كافة، ولا شك في أهمية امتة الجباية لا سيما للضرائب والرسوم إلا أنه تكرر هذا النص في موازنة 2019 وموازنة 2021 دون تنفيذه ينذر بعدم تنفيذ في الموازنة القادمة فما الجديد في الموضوع؟

سادساً: المخالفات الدستورية:.

إن مجرد قراءة سطحية لمشروع القانون تنتهي بنا إلى وجود بعض المخالفات الواضحة لأحكام الدستور والتي تكررت للأسف في قوانين الموازنة السابقة دون معرفة سبب هذا الاصرار على مخالفة أحكام الدستور في حين أن المشرع العادي يستطيع أن ينتهي إلى النتيجة ذاتها دون خرق أحكام الدستور، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: .

1. النصوص التي تحدثنا عنها والمتضمنة اضافة تخصصات جديدة أو إعادة تخصيص بعض المبالغ غير المحددة وأسلوب صلاحية المناقلة الكاملة الممنوحة لوزير المالية الاتحادي، إذ أن في ذلك مخالفة صريحة لأحكام المادة 62 من الدستور سواء في بندها الأول أو الثاني كون تلك الصلاحيات تقوض سلطة مجلس النواب في إقرار الموازنة العامة فما فائدة اقرار مجلس النواب إذا كان وزير المالية يستطيع إضافة تخصصات والمناقلة بين التخصيصات الواردة فيها بشكل مطلق.

2. مخالفة أحكام البند أولاً من المادة 28 من الدستور التي تجعل فرض الضرائب والرسوم وجباتها وتعديلها والاعفاء منها من الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية وغير القابلة للتفويض إلى السلطة التنفيذية وهو ما مخالفه صراحة مشروع قانون الموازنة العامة في الحالتين الاتيتين:.

أ. عندما أكد في البند أولاً من المادة 23 منه على استمرار تحويل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بفرض الرسوم التي تم فرضها للسنوات السابقة أو فرض رسوم جديدة او تعديل الرسوم السابقة عدا الرسوم السيادية.

ب. عندما حول مجلس الوزراء الاتحادي في المادة 51 منه عند الضرورة وبناءً على اقتراح من وزير المالية الاتحادي تعديل أسعار ضريبة الدخل وتأجيل التحاسب الضريبي لمدة لا تزيد على ستة أشهر.

3. مخالفة أحكام البند التاسع من المادة 19 من الدستور الذي حظر الرجعية في قوانين الضرائب والرسوم وهو ما مخالفه مشروع قانون الموازنة العامة عندما جعل في المادة 67 منه تاريخ نفاذ هذا القانون اعتباراً من 1 كانون الثاني 2023 أي منذ بداية سنة 2023 بكافة أحكامه بما فيها النصوص الخاصة بفرض الضرائب والرسوم الجديدة الواردة في هذا القانون.

سابعاً: تأسيس صناديق دائمة بقانون مؤقت:.

يلاحظ على مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية إنشاء مجموعة من الصناديق الدائمة بقانون مؤقت هو قانون الموازنة ومنها صندوق العراق للتنمية (م45) وبمبلغ ترليون دينار وصندوق سنجار وسهل نينوى (م49) وبمبلغ نصف ترليون دينار وصندوق الأعمار للمحافظات الأكثر فقراً (م57) وبمبلغ نصف ترليون دينار وصندوق تنمية ودعم قوى الأمن الداخلي (م59) وهو مسلك غريب فهذه الصناديق يفترض أن تكون دائمة وليست مؤقتة لسنة واحدة في حين أن إدراجها ضمن قانون الموازنة العامة يجعلها صناديق مؤقتة ولا ادل على ذلك إلا ما اقره المشروع ذاته من استمرار العمل ببعض الصناديق المؤسسة بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2021 كصندوق إعمار محافظة ذي قار (م46) وصندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية (م58).

الفرع الثاني: العيوب الموضوعية

فضلاً عن مواقع الوهن الشكلية التي تحدثنا عنها في الفرع الأول يزخر مشروع قانون الموازنة الاتحادية للسنوات القادمة بالعديد من مواطن الضعف الموضوعية وأهمها:

أولاً: الاعتماد في تقدير إيرادات النفط الخام على إيرادات نبط الإقليم:

وفقاً للفقرة ب من البند أولاً من المادة الأولى من مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات القادمة فإن تقديرات الإيرادات العامة يعتمد بشكل واضح على إيرادات بيع النفط من اقليم كردستان، إذ حددت الإيرادات العامة بمبلغ أكثر من 134 ترليون دينار من تصدير 3.5 مليون برميل منها 400 الف برميل عن كمية النفط الخام المنتج في اقليم كردستان أي أن أكثر من 12.5 ترليون دينار يعتمد فيها على إنتاج اقليم كردستان من النفط الخام، وبما أن التجربة عبر السنوات السابقة أكدت على عدم تسليم الإقليم إيرادات النفط للسلطة الاتحادية في بغداد رغم وجود نصوص مشابهة في قوانين الموازنات السابقة فإن ذلك يثير مخاوف استمرار عدم تسليم الإيرادات النفطية مما سيجعل السلطة الاتحادية أمام تحدي كبير من الصعب حله خاصة وانه بمبلغ كبير جداً لا يمكن تعويضه بسهولة فلا تكفي باعتقادنا الحلول المعقدة التي تضمنها مشروع القانون والتي وصفت بالإطالة والترقيع وتأكيد عدم الثقة بين سلطات الإقليم والاتحاد خاصة في ظل عدم إقرار قانون النفط والغاز الاتحاديوحكم المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون النفط والغاز في الإقليم.

ثانياً: خطورة زيادة النفقات العامة قبل القضاء على الفساد المالي والإداري:

رغم ان حجم النفقات العامة كما تحدثنا في المحور الأول كان مبرراً وذلك للأسباب التي فصلناها في حينها الا ان ما يبدو فيه خطورة شديدة أن نخصص هذه النفقات الانفجارية دون أن نتخلص أولاً من الفساد المالي والإداري والذي اقر به رؤساء الحكومات العراقية المتعاقبة في غير مناسبة وقد توجهها رئيس مجلس الوزراء الحالي بوصف هذا الفساد بالجائحة تشبيهاً له بجائحة كورونا واعتراضاً بخطورة الموقف⁽¹⁹⁾، فإن أي زيادة في النفقات العامة في هذا الشأن وتسليمها الى الفساد المالي والإداري يكون أشبه بمن يأتي بمجموعة من الماشية ويدخلها على مجموعة من الذئاب الجائعة في ملعب خماسي الكرة ويقفل عليها الباب على أمل أن يقوم في اليوم التالي بذبحها وتوزيعها على الفقراء، فعدد الماشية مناسبوكاف لإطعام العدد المحدد من الفقراء والهدف سام ألا وهو اطعام الفقراء إلا أن الآلية مخوفة بالمخاطر الكارثية مما يوجب إعادة النظر في الموضوع ووضع الحلول المناسبة التي ليس أقلها أن يتم لجمالذئاب الجائعة أو اخراجها من الملعب او على الاقل ربطها بحيث لا تستطيع الاعتداء على الماشية ولن يكون ذلك إلا بالقضاء على الفساد أو على الأقل تحييده إذا ما علمنا أن من الصعوبة بمكان القضاء عليه فهو ينتشر في جميع أنحاء العالم ولكن بنسب متفاوتة ولكن الأمل كل الأمل بالحكومة الحالية أن تفعل ذلك عاجلاً غير آجل.

ثالثاً: ارتفاع مستويات العجز:

حتى وإن اقررتنا بعدم وجود مانع قانوني من قيام قانون الموازنة العامة بتعديل او الاستثناء من قانون الادارة المالية الاتحادي فيما يتعلق بنسبة العجز الذي أوجب ان لا تزيد على 3% في حين جعلها الأول تتجاوز 32% استثناء من أحكام البند الرابع من المادة 6 من الاخير بيد أن الجانب الفني (المالي) في الموضوع لا يمكن أن يقبل هذا المستوى المرتفع من العجز وكان الاجدر التخفيف منه كما أوضح البيان التوضيحي لوزارة المالية والخاص بمشروع الموازنة الذي جعل من ضمن اسس إعداد الموازنة تقليص نسبة العجز في الموازنة العامة لما له من آثار كارثية في الجانب المالي بل حتى الاقتصادي⁽²⁰⁾ والذي سيبدو أكثر وضوحاً في السنوات القادمة لاسيما أن العراق دولة ريعية تعتمد على إيرادات النفط الخام المعرض للضوب والتراجع إلى مراتب متأخرة في أسواق الطاقة والصناعة في غضون عقد من الزمان.

¹⁹ ينظر المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شياع السوداني.

²⁰ ينظر البند خامساً من اسس اعداد الموازنة في بيان وزارة المالية الاتحادية لموازنة 2023.

وهو ما يفرض على الحكومة العراقية البحث عن موارد بديلة تقلل نسبة العجز إذا لم يكن بالإمكان تقليص حجم النفقات العامة في مشروع الموازنة العامة للدولة ولا شك أن تلك الموارد ينبغي ألا تتمثل بالقروض العامة المحلية منها والدولية.

رابعاً: الأفرات في اللجوء إلى القرض العام:

رغم أن الاحتياطي العراقي من النقد الأجنبي لدى البنك المركزي العراقي تجاوز 100 مليار دولار حتى نهاية العام 2022، إلا أنه وفي الوقت ذاته فقد أكد بيان وزارة المالية التوضيحي لمشروع الموازنة العامة ان المديونية العراقية ارتفعت بشكل كبير في السنوات الثلاث الماضية فقد تجاوز الدين الخارجي 57 مليار دولار وتعدى الدين الداخلي 70 ترليون دينار⁽²¹⁾ فيكون من غير المناسب أن نضيف إليها في سنة 2023 ديناً داخلياً وخارجياً أكثر من 41 ترليون دينار ناتج عن اعتماد سياسة اقتراض مفرطة وأن يتكرر ذلك الاقتراض للسنتين 2024 و 2025 بنفس المبلغ في حين لا يتم تسديد سوى 12.5 ترليون دينار في السنة وهو ما يعني أن حجم الدين العام سيكون بانتهاه سنة 2025 متجاوزاً لـ 160 ترليون دينار و 57 مليار دولار، وهو ما يوجب إعادة النظر في اللجوء إلى القروض العامة لاسيما الخارجية منها والبحث عن إيرادات جديدة لتغطية العجز.

خامساً: إيقاف التعيينات وكثرة الاستثناءات:

رغم أن البند أولاً والفقرة أ من البند ثانياً من المادة 15 ألزمت الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بجدول القوى العاملة وإيقاف كافة التعيينات إلا أن الفقرة أ ذاتها والبنود ثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة ذاتها تضمنت مجموعة كبيرة من الاستثناءات التي استغرقت القاعدة العامة وجعلت هناك استمرار بزيادة اعداد العاملين في دوائر الدولة والقطاع العام في حين أنه قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022⁽²²⁾ كاف في هذا الشأن ويفترض بالمشروع في قانون الموازنة الجديدة أن يبحث عن إيجاد فرص عمل في القطاع الخاص مما يخفف الضغط على النفقات العامة للدولة.

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة يجدر بنا أن نبين أهم الاستنتاجات والتوصيات التي انتهينا إليها وذلك في نقطتين، وكما يأتي:

²¹ ينظر البند ثاني عشر من اسس اعداد الموازنة في بيان وزارة المالية الاتحادية لموازنة 2023.

²² نشر في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4681 في 4 تموز 2022.

أولاً: بالاستنتاجات: خالص الباحث إلى الاستنتاجات الآتية:

1. يمتاز مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات 2023 و2024 و2025 بتجاوز الروتين وتسهيل الإجراءات.
2. استطاع مشروع قانون الموازنة تجاوز مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة للسنوات القادمة.
3. يوصف مشروع قانون الموازنة والبيان التوضيحي الخاص به بالشفافية في تشخيص التحديات ووضع الحلول الناجمة لها.
4. يبدو واضحاً التوجه الخدماتي السخي ومحاولة التقليل من الاعتماد على إيرادات النفط على مشروع الموازنة.
5. فضلاً عن الزيادة المبررة في النفقات العامة فإن تعزيز اللامركزية الإدارية والمالية اهم المميزات الموضوعية لمشروع القانون.
6. يسجل على مشروع قانون الموازنة نفسه لأغلب قواعد الموازنة العامة لاسيما السنوية والتوازن والوحدة فضلاً عن استمرار اعتماد موازنة البنود لا موازنة البرامج والأداء.
7. يقوض مشروع قانون الموازنة الحد الاعل لللتخصيصات بمنح السلطة التنفيذية صلاحيات إضافة تخصصات جديدة واعادة تخصيص الكثير من الإيرادات غير المحددة والمناقلة بين التخصصات المعتمدة.
8. يعاب على مشروع قانون الموازنة كثرة الاستثناءات على القوانين الدائمة وأدراج العديد من النصوص المقررة للاستهلاك الإعلامي التي لم تنفذ والمشكوك بتنفيذها رغم أهميتها.
9. تضاف إلى مواطن الوهن في مشروع قانون الموازنة المخالفات الدستورية وتأسيس صناديق دائمة بقانون مؤقت.

ثانياً: التوصيات: بناءً على ما جاء أعلاه يوصي الباحث بما يأتي:

1. تعزيز السلطة التنفيذية لمواطن القوة في مشروع قانون الموازنة العامة المعروض على مجلس النواب وتجاوز مواقع الوهن فيه.
2. محاولة التخفيف من العيوب الشكلية في مشروع قانون الموازنة العامة.
3. إعادة ترتيب مشروع قانون الموازنة بحيث يكون هناك تقديرات حقيقية للسنوات 2023 و2024 و2025 وليس للسنة الأولى وسحبها على السنتين التاليتين.
4. التقليل ما أمكن من نسبة العجز في مشروع الموازنة عبر زيادة الإيرادات العامة من خلال الوصول إلى الإيرادات البديلة بعيداً عن القروض العامة لاسيما الخارجية منها.

5. إلغاء كافة النصوص الخاصة بإضافة التخصيصات وإعادة التخصيص غير محددة المبلغ وكذلك صلاحيات المناقلة الكاملة الممنوحة لوزير المالية الاتحادي.
6. إلغاء كافة النصوص المخالفة لأحكام الدستور واستبدالها بنصوص تطابق أحكام الدستور.
7. العمل على تأسيس الصناديق الواردة في مشروع الموازنة بموجب قوانين دائمة تصدر لهذا الغرض.

قائمة المراجع

1. د. احمد جامع : علم المالية العامة، ج1، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
2. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط3، معدلة ومنقحة، دار السنهوري، بيروت، 2018.
3. د. عادل فليح العلي : المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط1، دار الحامد، عمان، الاردن، 2007.
4. عبدالباقي البكري وزهير البشير المدخل لدراسة القانون، بيت الحكمة، بغداد، بلا سنة نشر.
5. د. احمد خلف حسين الدخيل : الاليات القانونية لمواجهة الآثار السلبية لارتفاع سعر صرف الدولار، بحث مقدم الى الندوة العلمية الافتراضية التي اقامها معهد العلمين للدراسات العليا تحت عنوان ((أثر ارتفاع سعر الصرف على الوضع الاقتصادي وذوي الدخل المحدود)) يوم الثلاثاء الموافق 21 شباط 2023.
6. د. احمد خلف حسين الدخيل : الجزاءات التلقائية ودورها في حل الازمة المالية في العراق، بحث منشور في مجلة حقوق الرافدين، عدد خاص بالمؤتمر الدولي المشترك الاول الافتراضي تحت عنوان (المنظور القانوني لحل الازمة المالية في العراق) لكليتي الحقوق في جامعة الموصل وكلية القانون جامعة الكوفة الذي عقد في 28 شباط 2021.
7. حوراء احسان خليل : امكانية تطوير موازنة البرامج والاداء في الوحدات الادارية الحكومية وفقاً لآطار مقترح، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد1، ع54، 2019.
8. د. سهام حسين البصام وسميرة فوزي شهاب الشريدة : مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، ع36، 2013.
9. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.
10. قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل.
11. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4012 في 2005/12/28.
12. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4550 في 5 اب 2019.
13. جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4681 في 4 تموز 2022.
14. مشروع الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات 2023 و2024 و2025.
15. المنهاج الوزاري لحكومة السيد محمد شيباع السوداني.
16. بيان وزارة المالية الاتحادية لسنة 2023، آذار 2023.