أوراق في الاطر القانونية للسياسة المالية

أ.د. حيدر وهاب عبود*: مشروع قانون الموازنة العامة العراقية للسنة المالية 2021 من الوجهتين الدستورية والقانونية

مقدّمة

تعد الموازنة، كما هو معلوم، شريانا حيويا يغذي مرافق الدولة بالأموال المطلوبة لضمان عملها بالصورة الطبيعية وتقديم خدماتها لكافة الشرائح الاجتماعية، وقد وضع مشروع قانون موازنة 2021 العراقية في ظل ظروف عصيبة تمثلت بانخفاض الايرادات العامة بسبب التزام العراق بتبعات تخفيض التصدير كما هو متفق عليه في منظمة أوبك وأيضا تقليل الطلب على النفط بسبب جائحة كورونا. لهذا فإن الظروف التي صاحبت اعداد مشروع قانون موازنة 2021 تعد ظروفا غير طبيعية. و مع ذلك نجد أن الإدارة المتمثلة بوزارة المالية ومجلس الوزراء وبالتعاون مع مجلس النواب ابتغوا الوصول إلى موازنة تضمن سير الادارة العامة سيرا منتظما ومطردا في ظل هذا الظرف العصيب، ووجدنا أن من المزايا التي تحلت بها هذه الموازنة انها أتبعت (وإن كان اتباعا جزئيا وليس كليا) الاحكام الواردة في قانون الادارة المالية الاتحادية النافذ رقم (6) لسنة 2019 عندما قدم معالي وزير المالية المشروع مع مرفقاته المُشار إليها في قانون الادارة المالية الاتحادية مثل تقرير الخطة المالية وتقرير خطة التجارة وبيان الموازنة وبيان الجداول الخاصة والتقرير الاقتصادي والجداول الاحصائية وهذا يصب في مصلحة شفافية الموازنة العامة ووضوحها ومصداقيتها. لكن المشروع، اجمالا، المقدم من الحكومة ترد عليه مآخذ دستورية وقانونية سنطرحها الآن لعلنا نجد من يلتفت إليها من المسؤولين المختصين كي تظهر الموازنة بحلة قشيبة وتؤدي وظيفتها المنشودة وتبتعد عن كل نقيصة. وسنقف على تلكم المآخذ في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعارض مشروع قانون الموازنة مع أحكام دستورية نافذة.
الفرع الثاني: تعارض مشروع قانون الموازنة مع أحكام قانونية نافذة ومبادئ عامة متعارف عليها.

الفرع الأول
تعارض مشروع قانون الموازنة مع أحكام دستورية نافذة

وتظهر مواطن التعارض في البيان التالي:

1- التأخر في تقديم مشروع الموازنة إلى مجلس النواب

تأخرت الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء في تقديم مشروع الموازنة إلى مجلس النواب، واعتقد ان سبب التأخير يعود إلى حشر نصوص غريبة لا صلة لها بالموازنة تعرف بالملحقات، وهي نصوص كثيرة أدت إلى أن تصل مواد الموازنة إلى 58 مادة بينما موازنة 2005 على سبيل المثل بلغ عدد موادها 18 مادة فقط.

إن الموازنة في أصلها وحقيقتها وجوهرها تتكون من مادتين فقط مع الجداول الرقمية:

المادة الأولى: الإيرادات
المادة الثانية: النفقات

أما الأحكام الختامية فقد امتدت من المادة الثالثة إلى المادة الثامنة والخمسين فكأننا أصبحنا أمام قانون آخر منبت الصلة بقانون الموازنة. لقد تنبهت كثير من الدول وفطنت إلى خطورة حشر الموازنة بنصوص لا تمت لها بصلة، وإلى ميل المشرع ورغبته في تحميل الموازنة موادا فوق طاقتها لهذا منع الدستوري الكويتي لسنة 1962 (المادة 134) والدستور البحريني لسنة 2002 (المادة 112) على سبيل المثل وضع نصوص في قانون الموازنة تفرض ضريبة جديدة أو تعدل ضريبة قائمة أو تعدل قوانين أخرى. وبالعودة إلى مشروع قانون الموازنة نجد أن المادتين الأولى والثانية تمثلان جوهر الموازنة أما بقية المواد فتنظم أمورا إدارية وتجارية واستثمارية بعيدة عن المفهوم الحقيقي للموازنة العامة. وقد شخص بعض السادة النواب هذه المشكلة في موازنات سابقة مثل إعادة تصنيف الأراضي الزراعية وذكروا بأن هذه الأراضي مورثة من الجد إلى الأب إلى الأبن فلا يجوز أن يُعاد تنظيم منفعتها أو حيازتها أو استملاكها بنص يرد في قانون الموازنة يُصوت عليه بعجالة ويؤدي إلى خلق أزمات بين المستملكين وبين المزارعين وبين الدولة. وعلى العموم هناك العشرات من هذه النصوص التي تتطلب مناقشة وتصويت وتسبب تأخرا في إقرار الموازنة والمعلوم أنه كلما تأخر إقرار الموازنة ضعف دورها وقلت فاعليتها.

2– عدم استناد مشروع قانون الموازنة على حسابات ختامية مصادق عليها من قبل مجلس النواب:

تتضح أهمية الحساب الختامي العام في أنه يكشف عن الايرادات العامة المحصلة فعلا والنفقات العامة المصروفة فعلا في نهاية السنة المالية. ولهذا قرن الدستور العراقي النافذ الموازنات العامة بالحسابات الختامية ونص صراحة على وجوب اعتمادهما من قبل مجلس النواب فجاء النص صريحا بأن (يُقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) (المادة 62 / أولا).

لكن الملاحظ هو أن آخر حسابات ختامية صادق عليها مجلس النواب العراقي تعود للسنة المالية 2011 بموجب القرار رقم (25) لسنة 2016. وهذا يعني أن الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء لم تقم بواجبها الدستوري المناط بها، كما أن مجلس النواب لم يمارس وظيفته الرقابية ولم يبحث عن الأسباب الحقيقية التي حالت دون تقديم مشروعات قوانين الحسابات أمامه طيلة السنوات الماضية.

إن عدم وجود الحسابات الختامية يضعف الثقة بالأرقام التي ترد في مشروع قانون الموازنة العامة ويدل على أن الحكومة وضعت المشروع دون الاستناد إلى أساس حسابي مقبول ودقيق.

3- فرض الرسوم بناء على قانون

نصت المادة 28 من دستور جمهورية العراق النافذ بأن لا تفرض الضرائب والرسوم إلا بقانون. وعلى الرغم من صراحة النص الدستوري المتقدم نجد أن الفقرة (أولا) من المادة (19) من مشروع قانون الموازنة لسنة 2021 خولت الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات صلاحية فرض رسوم جديدة وأيضا زيادة الرسوم القائمة في حين ان الدستور تطلَّبَ أن تفرض تلك الرسوم بقانون وليس بناء على قانون. وقد اتت الموازنة ببدعة تحت مسمى " رسوم سيادية " في حين أن الدستور نص بأن الرسوم جميعها تفرض بقانون وليس بقرار اداري.

4 – تفويض الإدارة بتعديل قانون الموازنة

خول مشروع قانون الموازنة في المادة (4 / أولا) منه وزير المالية الاتحادي صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية على مستوى الأبواب والأقسام والفصول والمواد والأنواع وتسلسل النوع وفق ضوابط حددها وردت في المشروع، كما تم تخويل الوزراء ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين

صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات وحدات الإنفاق ضمن موازنتهم السنوية بنسب وأحوال ورد ذكرها في الفقرة (ثانيا) من المادة المذكورة آنفا.

إن تغيير نسب الاعتمادات من خلال المناقلة يعني إدخال تعديل على قانون الموازنة، وكما هو معلوم فإن الموازنة بعد نشرها في الجريدة الرسمية تصبح قانونا نافذ المفعول، وإن تعديل القانون من صلاحيات السلطة التشريعية، ولا يوجد نص في الدستور النافذ يجيز للسلطة التشريعية تخويل السلطة التنفيذية ممثلة بوزير المالية أو الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين بتعديل القوانين. وهذه ايضا اشكالية دستورية لأن سن القوانين الاتحادية وتعديلها والغائها هي اختصاصات حصرية بالسلطة التشريعية الاتحادية.

الفرع الثاني

تعارض مشروع قانون الموازنة مع أحكام قانونية نافذة ومبادئ عامة متعارف عليها

ويظهر التعارض في البيان التالي:

1 – عدم خضوع مشروع قانون الموازنة خضوعا كاملا للقواعد التنظيمية المالية العليا

إن الموازنة، وهي برنامج مالي سنوي، لابد أن تخضع إلى قواعد تنظيمية عليا. لهذا نرى مثلا في بعض الدول مثل المغرب والجزائر وفرنسا وجود قانون تنظيمي أو قانون أساسي يحدد القواعد التي تنظم الموازنة العامة في مختلف المراحل التي تمر بها وهي قواعد عليا لابد أن تُحترم من قبل السلطة التشريعية. وقد أتبع المشرع العراقي هذا المسلك عندما سن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 وقبله كان قانون الادارة المالية الذي وضعته سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة لكن عندما نأتي إلى مشروع قانون الموازنة لسنة 2021 نجد أن فيه استثناءات كثيرة تحيد به عن قانون الادارة المالية وهذا غير جائز لأن قانون الادارة المالية، من وجهة نظرنا، هو القانون الحاكم - أي يحكم الموازنة ويرسم اطارها العام. ومن أمثلة الخروج على أحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية ما ورد في المادة (56) من المشروع التي استثنت العجز المخطط بالموازنة من النسبة الواردة في قانون الإدارة. والنسبة هي (3 %) من الناتج المحلي الإجمالي. ولا بد من القول إن النسبة المذكورة

أوراق في الاطر القانونية للسياسة المالية

هي نسبة عالمية معتمدة في الاتفاقيات المالية الكبرى مثل اتفاقية ماستريخت المعقودة بين دول الاتحاد الأوربي ولم ترد في القانون اعتباطا أو جزافا. عليه فإن الخروج على تلك النسبة يعمق المشكلة الاقتصادية بدلا من أن يعالجها.

2 – ضعف المصداقية في بعض مواطن مشروع قانون الموازنة

إن مشروع قانون موازنة 2021 بحاجة إلى مصداقية أكبر بالنسبة للبيانات والأرقام الواردة فيه، فالمشرع يضع نصوصا عامة وأرقاما تتكرر سنويا لكنها، بصراحة، نصوص غير مقنعة لأنها تبتعد عن الصدقية. عليه لابد أن يضم قانون الموازنة نصوصا تقترب من الحقيقة وتعطي انطباعا قريبا من الواقع ولا تبتعد عنه.

فعلى سبيل المثل نجد ان حصة اقليم كردستان بلغت منذ عام 2005 (17 %) من موارد الموازنة العامة. وقد احتسبت هذه النسبة على اساس نسبة الإقليم من مجموع سكان العراق، أما في مشروع موازنة 2021 فقد بقيت النسبة المذكورة كما هي على اساس نفوس محافظات الاقليم.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه أيوجد إحصاء وتعداد عام للسكان؟ لا يوجد احصاء وتعداد ممكن ان نستند إليه لمعرفة نفوس كل محافظة وعلى اساسها نوزع التخصيصات المالية. ومن حقنا معرفة هل أن نسبة 17 % مبنية على أساس البيانات الواردة في البطاقة التموينية لدى وزارة التجارة؟ وهل هناك تنسيق مع وزارة التخطيط؟ أم هي اجتهادات من وزارة المالية لحساب هذه النسبة التي تثير الحزازية بين الحكومة وبين الاقليم بل وحتى بين النواب أنفسهم؟

3- تعارض مشروع قانون الموازنة مع مقتضيات مبدأ الأمن القانوني

في الظروف المالية العصيبة تفرض الدولة ضرائبا عادية واستثنائية على رؤوس الأموال فتستقطع من أصحاب الثروات الطائلة أموالا تسد بها حاجات الفقراء والمعوزين وهذا ما حصل في الدول التي مرت بظروف اقتصادية صعبة. لكن في العراق حمّل مشروع قانون الموازنة لسنة 2021 المقدم من الحكومة الفئات والشرائح متوسطة الدخل أعباء مالية لمعالجة الأزمة الاقتصادية من خلال فرض ضرائب مباشرة وأخرى غير مباشرة، في حين ان دستور جمهورية العراق لسنة 205 في مواده (29) و (30) و (31) دعم هذه الشرائح وطالب الدولة بتقديم الخدمات العامة لهم مثل السكن والصحة والتعليم مع توفير الضمان الاجتماعي عن مخاطر الشيخوخة

أو المرض أو العجز عن العمل أو التشرد أو اليتم أو البطالة والعمل على الوقاية من الجهل والخوف والفاقة. وهذه الخدمات في الوقت الحاضر قاصرة ولا تلبي الطموح مع أن الظرف الراهن يحتم على الدولة تفعيل هذه الخدمات من خلال مد يد المساعدة للشرائح الاجتماعية ذات الدخل المتوسط والمحدود لمواجهة تداعيات جائحة كورونا ومخاطرها التي لما تزل قائمة وشرورها مستطيرة.

عموما فإن مشروع قانون الموازنة المقدم من الحكومة أحدث إرباكا وجزعا وهلعا بين صفوف الموظفين والمواطنين العاديين وركودا اقتصاديا؛ لأن المواطن بات يشعر أن راتبه والأجر الذي يحصل عليه في خطر وأن القادم قاتم ومجهول، وهذا ما يتعارض مع متطلبات مبدأ الأمن القانوني الذي يوجب على المشرع أن يحافظ على الثبات النسبي للعلاقات القانونية التي تربط الادارة بالمواطن وأن تكون هناك مصداقية في التعامل، وأصبح قانون الموازنة وبالا على المواطن الذي بات يمني النفس أن لا يبصر هذا القانون النور لأنه يحمله اعباء مالية فوق طاقته .

4 – احتواء مشروع قانون الموازنة على نصوص مستغربة ومكررة

هناك نصوص اثارت الاستغراب مثل النص الوارد في المادة (41 / ثانيا) التي أوجبت نقل تخصيصات بناء المدارس من وزارة التربية إلى مجلس الوزراء؟ أيعد هذا مؤشرا على عدم الثقة بهذه الجهة؟ ام هناك اسباب اخرى تقف وراء النص؟ يفترض ان تكون النصوص أكثر وضوحا، لأن الموازنة مطلوب ان تبنى على اساس مبدأ الصراحة والمكاشفة بين الدولة والمواطن.

ومن النصوص الأخرى التي يقف إزاءها الانسان حيرانًا ما ورد في المادة (47) من المشروع التي رسمت طريقا لتعظيم الموارد الذاتية للشركات العامة. ومن ضمن الوسائل التي ذكرتها تلك المادة تقييم الأصول التابعة لتلك الشركات بما يضمن بيعها. ولكن ألا يؤدي بيع الشركات العامة لأصولها إلى توقفها عن العمل وبالتالي تصفيتها وإلغائها وهو ما يتعارض مع الهدف الأساسي وهو تعظيم الموارد الذاتية؟

كما نص المشروع في مادته (15 / أولا) بأن على هيئة الاعلام والاتصالات إلزام شركات الهاتف النقال تسديد ما عليها من مبالغ وغرامات. وقد تكرر هذا النص في قوانين الموازنات العامة السابقة مما يعني أن الجهات المدينة لم تسدد ما عليها من ديون لغاية الآن وكان حريا بالمشرع أن يضع حلا جذريا وينص على تطبيق قانون

تحصيل الديون الحكومية لسنة 1977 على تلك الجهات من أجل استيفاء الديون المترتبة بذمتها عاجلا غير آجلا.

5 – عدم تطبيق مبدأ الشفافية تطبيقا كاملا

أشار قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ إلى مبدأ الشفافية في الفصل العاشر وفي أحكامه العامة والختامية وفي أسبابه الموجبة لكن مشروع قانون الموازنة أستثنى في مادته (57) التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكامه من النشر في الجريدة الرسمية استثناء من أحكام المادة (2) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (78) لسنة 1977. وهذا ما يضعف يقين المواطن بالموازنة ويخدش شفافيتها لدى المخاطبين بأحكامها.

الخاتمة

إن الكلام المتقدم لا نبتغي منه سوى تقويم مشروع قانون الموازنة الذي بدأ يأخذ حيزا واسعا من المناقشات على خلاف قوانين الموازنات السابقة التي لم تكن تحظى باهتمام كبير وكان ينظر إليها على أنها من القوانين المعقدة التي لا يلم بها سوى المختص من رجال الاقتصاد والقانون. أما الآن فقد أصبحت الموازنة حديث المجتمع بكل أطيافه وشرائحه وتخصصاته، وهذا مؤشر ايجابي لأنه يشكل عامل ضغط على الحكومة وعلى السادة اعضاء مجلس النواب.

اما مقترحاتنا فتتمثل بالآتي:

1 – ندعو المشرع إلى تفعيل قانون الهيأة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية الذي لم يرد له ذكر في مشروع الموازنة 2021 مع ان قانون الهيأة صادر منذ سنة 2017. ويمكن أن تمارس الهيئة المذكورة دورا بارزا في تذويب الخلافات بين الحكومة والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
2 – الإتباع التام لأحكام قانون الإدارة المالية الاتحادية وعدم ايراد استثناءات عليه.
3 – التقيد بفكرة الموازنة العامة وعدم استخدامها كأداة سنوية لتعديل القوانين الأخرى.

أوراق في الاطر القانونية للسياسة المالية

(*) أستاذ القانون في كلية الحقوق – الجامعة المستنصرية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 27 شباط / فبراير 2021
http://iraqieconomists.net/