

النظام القانوني للاعتماد المالي (دراسة مقارنة)

**The Legal System of Financial Credit
(Comparative Study)**

زهراء هشام القزاز

كلية الحقوق / جامعة الموصل

Zahraa Hishaam ALkazzaz

College of Law/ University of Mousl

zahraa.law19@gmail.com

Mob: 07701792601

الدكتور أحمد محمود الربيعي

كلية الحقوق / جامعة الموصل

Dr. Ahmed M. AL Rubaie

College of Law/ University of Mousl

ahmedalrabaee@uomosul.edu.iq

Mob: 07722885576

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٣/٩/١٥

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٧/٥

المخلص

يعد الإعتاد المالي بمثابة بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة، عن مدة مستقبلية وهي في الغالب سنة، والتي تتطلب إجازتها من السلطة التشريعية، وهو يعد أداة رئيسية من أدوات الدولة المالية والذي تعمل من خلاله على تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية تحتاجها الدولة، ويمر الإعتاد المالي بأربعة مراحل تبدأ بالإعداد والتحضير ثم مرحلة الإقرار وأخيراً مرحلة التنفيذ.

وإزدادت أهمية الإعتاد المالي، لتأثره بأوضاع البلاد الإقتصادية، وعظم تأثيره على المجالين الإقتصادي والإجتماعي في الدولة، حيث أصبح الإعتاد المالي أداة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسة المالية والإقتصادية والإجتماعية التي تتبناها.

الكلمات المفتاحية: (إعتاد، الموازنة العامة، إعتاد الموازنة)

Abstract

The financial credit is an estimate of the state's valuation statement of the state's expenditures and income for a future period of one year, which requires the approval of the legislative authority, which is considered a major tool of the state's financial tools through which it operates. To achieve the social and economic goals needed by the state, financial credit goes through four stages, starting with the first stage called the preparation and preparation stage, and the second stage called the approval stage. Finally, the implementation stage.

So, increase the financial credit importance, and affect with state economic situations, and increase its effect on the economic and social areas in the state, and became a tool used by the state to realize the aim of the financial, economic, and social policy.

Keywords: (credit, public budget, budget approval).

المقدمة

يعد الإعتاد المالي جزءاً لا يتجزأ من الموازنة العامة التي تسهم في بناء ركائز المجتمعات ونموها وتطورها، من خلال إعداد برامج الحكومة وسياساتها واهدافها، وكيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، حيث أن الموازنة العامة

وما تتضمنه تعكس المركز المالي للدولة، فهي المحور الذي تدور حوله أعمالها ونشاطاتها في جميع الحقول والمجالات التي تديرها^(١).

استناداً لذلك، يعد الإ اعتماد المالي العنصر القانوني من بين عناصر ومقومات مفهوم الموازنة العامة^(٢). الذي له تأثير كبير على التصرفات القانونية للإدارة، من حيث التنفيذ وما يطرأ عليها من تغييرات والتي لا بد من أن تحتاج إلى إ اعتماد مالي لتسويتها وامكانية تنفيذها. فالإ اعتماد المالي يعد من أهم مبادئ القانون العام في كل الديمقراطيات النيابية^(٣)، وحق إقراره يعد من أقوى الحقوق التي تمارسها السلطة التشريعية، والذي يمكن الحكومة من إدارة المرفق العامة والوفاء بالتزاماتها وتعهداتها على وفق الإ اعتمادات المالية المخصصة لها ووفق الغرض المحدد له.

أهمية البحث

برزت أهمية الإ اعتماد المالي بكونه جزء من الموازنة العامة للدولة مع اتساع نشاط الدولة في المجال الإقتصادي وتطور وظيفتها في الأمن والدفاع والقضاء إلى التدخل في مجالات الحياة كافة، وإدارة المجتمعات والمشروعات العامة التي تحقق الرفاهية للمجتمع، حيث تعد عملية الإ اعتماد المالي الوارد في الموازنة العامة للدولة من صميم إختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة.

(١) د. حسن عواضة وآخرون، المالية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٩، ص ٤٨، ٤٩. د. محمد يونس يحيى الصائغ، تحضير الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠١، ص ٣

(٢) د. ابراهيم مشيمش، الاعتمادات المالية واثرها في المراكز القانونية للموظفين، مجلة مجلس الدولة، السنوات ٨، ٩، ١٠، مطابع مؤسسة اخبار اليوم، ١٩٦٠، ص ١٠٧.

(٣) د. داؤود عبد الرزاق الباز، مدى نفاذ القرار الإداري المعلق على وجود الإ اعتماد المالي (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ١٤.

مشكلة البحث

للتداخل بين عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية في إجراءات إعداد وإقرار وتنفيذ الإعتماد المالي، وعليه يجب الإجابة عن الأسئلة الآتية: ماهي الحدود التي يجب رسمها بين السلطتين إستناداً لمبدأ الفصل ما بين السلطات؟ ، وما مدى سلطة البرلمان في رفض الإعتماد المالي؟ وماهي أسباب تأخير إعتماده؟ وهل يملك البرلمان سلطة تعديل الإعتماد المالي؟ فضلاً عن عدم الإلتزام بتوقيتات إعداد وإقرار الإعتماد المالي.

فرضيات البحث

يثير موضوع البحث الفرضية الآتية:

إذا كان الإعتماد المالي هو تقدير لنفقات وإيرادات الدولة خلال مدة معينة، وتهدف من خلاله تحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية، فهل الإعتماد المالي هو عمل ذات طبيعة قانونية؟ أم إدارية؟ أم مختلطة؟ وما مدى سلطة البرلمان في إقراره أو رفضه؟ .

منهج البحث

تم إعتماد المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالبحث الحالي، مع الإشارة إلى آراء الفقهاء ذات الصلة بالموضوع، فضلاً عن الأحكام القضائية بهذا الخصوص، مع إتباع المنهج المقارن من خلال المقارنة بين الدول محل البحث (العراق، فرنسا، ومصر).

هيكلية البحث

من أجل عرض موضوع البحث (النظام القانوني للإعتماد المالي)، فقد تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث:

تناول المبحث الأول توضيح مفهوم الإعتماد المالي تشريعياً وفقهياً، أما المبحث الثاني تضمن الأساس الدستوري والطبيعة القانونية للإعتماد المالي، في حين تضمن المبحث الثالث إجراءات إعداد وإقرار وتنفيذ الإعتماد المالي.

المبحث الأول

مفهوم الإعتماد المالي

إن النشاط الذي تمارسه الجهة الإدارية، تسييراً لمرافقها العامة بأنظمة وإطراد، يقتضي توافر أداة رئيسية تُمكنها من القيام بواجباتها ومهامها المختلفة، ألا وهي توافر الإعتماد المالي، الذي يُرصد لها في الموازنة العامة للدولة، والذي يتولى اختصاص إعداده وإقراره السلطات التي حددها الدستور في صلب الوثيقة الدستورية، والتي فيما بعد يتولى المشرع وضع القواعد التفصيلية لها.

فلا بد لنا من تحديد مفهوم الإعتماد المالي، وبيان ما يستند عليه من مقومات مما يجعله واضحاً في معناه وقاطعاً في دلالاته، يتضمن مفهوم الإعتماد المالي الوقوف على أبعاد هذا المفهوم بكل اتجاهاته، فيعرف الإعتماد لغاً: الاسم : إعتماد، الجمع إعتمادات، مصدره الفعل (أعتمد)، مصدر، إعتماد، واسم المفعول مُعتمد، وأَعْتَمَدَ القرار : وَأَقَّعَ وأَمَرَ بِإِنْفَاذِهِ، أَعْتَمَدَ الشَّيْءَ، وَعَلَيْهِ انْتَكَأَ. وَيُقَالُ خَصَّصُوا إِعْتِمَاداً مَالِيّاً: قَدَرُوا مِنَ الْمَالِ يُرْصَدُ لَذَلِكَ.

وعلى مستوى التشريعات والفقه فقد تباينت آرائهم حول تعريف الإعتماد المالي، وهذا ما سنوضحه وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: التعريف التشريعي للإعتماد المالي

المطلب الثاني: التعريف الفقهي للإعتماد المالي

المطلب الأول

التعريف التشريعي للإعتماد المالي

على مستوى التشريعات التي تباينت فيما بينها في تعريف الإعتماد المالي، ذلك من خلال التعريفات والمضامين القانونية التي حددتها، وحسب أيديولوجية النظام السياسي السائد فيها.

فقد عرّف القانون الفرنسي^(١) الإعتماد المالي بأنه: ((الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة، وإيراداتها ويأذن بها ويقرها البرلمان))، وعرفه: قانون المحاسبة الفرنسية بأنه: ((وثيقة تتبؤ وإقرار والنفقات والايادات السنوية للدولة))^(٢)

أما القانون المصري^(٣) فقد عرفه: ((البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة طبقاً للسياسية العامة للدولة)).

وفي العراق عُرِفَ بأنه: ((الجدول المتضمن تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية))^(١) وعُرِفَ أيضاً: ((تحويل قانوني ممنوح للحكومة لانفاق المال العام خلال السنة المالية لأغراض محددة))^(٢).

(1) Laufenburger, Budget et Tresor, Traite (المادة (الخامسة) من المرسوم الفرنسي الصادر في ٣١ / ٥ / ١٨٦٢، أشار اليه (1) deco. Et Legislation Financiers, 1958, p7 ؛

سرى سعد جبار، اثر عدم توافر الاعتماد المالي في التصرفات القانونية للإدارة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ب ت، ص ٨.

(٢) د.أحمد إبراهيم البلوشي وآخرون، دور السلطة التشريعية في تحليل و إعتماد الميزانية العامة للدولة بمملكة البحرين، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٧، ص ١١.

(3) ينظر (م / ١) من قانون المالية العامة الموحد رقم(٦) لسنة ٢٠٢٢، و في ذات المعنى أيضا نص القانون المصري رقم ٥٣ لسنة ١٩٣٧ الملغى.

المطلب الثاني

التعريف الفقهي للإعتماد المالي

على صعيد الفقه فقد اختلفت تعبيراتهم لكنها تصب في ذات المنحى، فقد عُرفَ الإعتماد المالي بأنه: ترخيص عام من السلطة المختصة في سبيل إجازة تصرفات قانونية من شأنه أن تولّد التزامات على عاتق الذمة المالية للإدارة^(٣)، فلإعتماد المالي حق تتمتع به السلطة التشريعية في البلاد الديمقراطية، معلنةً موافقتها على ما قدمته السلطة التنفيذية من توقعات للأيرادات والنفقات^(٤).

وعُرفَ أيضاً بأنه إقرار السلطة التشريعية للموازنة العامة، أي إقرارها لتوقعات الحكومة للنفقات والإيرادات العامة لسنة مقبلة والموافقة عليها^(٥).

فالإعتماد المالي هو قيام السلطة التشريعية بتحويل مشروع الموازنة إلى قانون قابل للتنفيذ ويعطي السند القانوني للقيام بالإنفاق وكذلك يعطي السند القانوني لتحصيل الإيرادات طبقاً للقوانين السارية^(٦).

مما سبق يتضح لنا، أنه على الرغم من اختلاف تعابير التعريفات السابقة ومصطلحاتها إلا أنه جميعاً تذهب إلى أن الإعتماد المالي بأنه إجازة وموافقة واذن بإقرار التخصيصات المالية المتوقع إنفاقها الواردة في مشروع الموازنة العامة بغية تحقيق الدولة النفع العام، إذ يعد هذا الإعتماد شرطاً أساسياً لا غنى عنه لوضع الإعتمادات المالية

(١) الفقرة (١) من (م ٢) قانون اصول المحاسبات رقم (٢٨) السنة ١٩٤٠ المعدل، منشورات وزارة المالية.

(٢) القسم (٢) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لعام ٢٠٠٤.

(٣) د. سعد، عطية، الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ٢٠٠.

(٤) د. جندي محمد صفوت أبو سحلي، مجلة دراسات قانونية، تصدر عن مجلس النواب في مملكة البحرين، عدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٤٤٠.

(٥) سيد عطية عبد الواحد، الموازنة العامة للدولة، ط ١، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ١٧.

(٦) د. عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص ١٠١.

موضع التنفيذ، وهذا بدوره يمكن موظفي الدولة بمختلف المستويات الإدارية أن يقوموا بالتخطيط والتنفيذ معتمدين على ما مسموح به من اعتماد مالي.

ونحن بدورنا نعرف الإعتماد المالي بأنه: رخصة قانونية تمنح من السلطة المختصة للجهات الإدارية الحكومية، لتحتكم بنشاطها وتصرفاتها الإدارية، وفقاً لحدود قيمة الإعتماد المالي المخصص لها في الموازنة العامة للدولة.

المبحث الثاني

الأساس الدستوري للإعتماد المالي وطبيعته القانونية

حرصت الدساتير على وضع مبادئ دستورية تنظم الإعتماد المالي، وإن كانت متفاوتة فيما بينها، فالإعتماد المالي يتميز بمضمون دستوري مزدوج، أي يتضمن مضمون قانوني وهو الإطار القانوني للإعتماد المالي، ومضمون مالي يتمثل في مجموع ارقام وموارد الدولة واعبائها، ويثير المضمون القانوني أهمية كبيرة، تتمثل بعد الإعتماد مبدأً دستورياً^(١)، ذلك أن الدساتير تضمنت أحكاماً خاصة ومحددة في صلب الوثيقة الدستورية، فالدستور الفرنسي نص على أنه: ((تحال مشروعات قوانين الميزانية أولاً إلى الجمعية الوطنية))^(٢). ونص أيضاً على أن يعتمد البرلمان مشروعات قوانين الميزانية وفقاً للأوضاع التي يحددها القانون الأساسي^(٣)، فحسب نص الدستور الفرنسي أن المشروعات القوانين المالية يكلف وزير المالية بإعدادها تحت إشراف رئيس الوزراء، ثم تتم مناقشتها في مجلس الوزراء^(٤)، ثم تحال إلى الجمعية الوطنية التصويت عليها.

(١) د. ابراهيم طه الفياض، العقود الادارية، ط١، ١٩٨١، مكتبة الفلاح، الكويت، ص ١٣٣.

(٢) ينظر المادة (٣٩) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨.

(٣) ينظر المادة (٤٧) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ التي نصت على (يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون الاساس).

(٤) ينظر المادة (٣٨) من القانون الاساسي الفرنسي لقوانين الميزانية ٢٠٠١.

ولا يختلف الوضع في مصر والعراق عن فرنسا، فقد نص الدستور المصري على أن إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة يعد أحد اختصاصات مجلس الوزراء، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية هي التي تقترح مشروع قانون الميزانية^(١)، عن طريق إعداد المشروع بواسطة وزارة المالية ثم يعرض على مجلس الوزراء، وبعدها يحال إلى رئيس الجمهورية لإحالته إلى مجلس النواب، حيث نص الدستور على أنه: ((يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة^(٢)))

أما الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، نص على أنه: ((يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره^(٣)))

فوزارة المالية هي من تتولى إعداد الموازنة العامة، ثم مناقشتها من قبل مجلس الوزراء، ثم إقرارها من قبل السلطة التشريعية، بوصفها ممثلة عن الشعب، وهذا ما تضمنه قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، الذي يعد بمثابة دستوراً مالياً، في المادة ((١١)) التي جاء فيها ((يتولى مجلس الوزراء مناقشة مشروع الموازنة العامة الاتحادية وإقراره وتقديمه إلى مجلس النواب)).

يتضح مما سبق أن الدساتير نصت على مبادئ أساسية لإعداد وتحضير ومناقشة ثم إقرار المبالغ المالية (النفقات) الواردة ضمن الموازنة العامة للدولة وخلال مدة محددة، من قبل السلطة التشريعية في الدولة، فهذا يكتسب الإعتماد المالي تكييفاً قانونياً ساد على أثره خلاف حول تحديد هذه الطبيعة القانونية للإعتماد المالي، فظهرت ثلاثة إتجاهات، وهذا ما سنوضحه وفقاً للتقسيم الآتي:

(١) ينظر المادة (١٦٧) من الدستور المصري ٢٠١٤ المعدل في ٢٠١٩، الذي اشارت فيه إلى اختصاصات الحكومة والتي من بينها (اعداد الموازنة العامة للدولة).

(٢) ينظر المادة (١٠١) من الدستور المصري ٢٠١٤، المعدل في ٢٠١٩.

(٣) المادة (٦٢) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥.

المطلب الأول : الإعتماد المالي ذو طبيعة قانونية.

المطلب الثاني : الإعتماد المالي ذو طبيعة إدارية.

المطلب الثالث : الإعتماد المالي ذو طبيعة مختلطة.

المطلب الأول

الإعتماد المالي ذات طبيعة قانونية

أكد أنصار هذا الإتجاه إلى أن الإعتماد المالي، لا يمكن أن يُنفذ إلا بعد المصادقة عليه من السلطة التشريعية، وإعطاء الاذن بنفاذه شأن أي قانون آخر.

فضلاً عن ذلك، يذهب أنصار هذا الإتجاه وعلى رأسهم العميد (CARITEY) إعتبار أن الإعتماد المالي ليس فقط قانوناً من حيث الشكل، إنما أعدوه قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية وسندهم في ذلك، إن عملية تنفيذ وصرف الإعتماد المالي المدرج في الموازنة العامة للدولة لا ينفذ، إلا بعد مصادقة السلطة التشريعية، لنقله من مجرد رقم تخميني تقديري مُعد من قبل السلطة التنفيذية إلى قانون مصدق من قبل السلطة التشريعية، مما يجعل هذا الإجراء كافياً لاعتبار الإعتماد المالي قانوناً^(١).

ومن جهة أخرى فإن إجازة الإعتماد المالي تمر بنفس الإجراءات التي يمر بها مشروع أي قانون من إعداد ومناقشة وتصويت، فضلاً عن عدم إمكانية إدخال أي تعديل عليه زيادةً ونقصاناً ومناقلة، إلا بموافقة السلطة التشريعية ومجلس الوزراء.

(١) شيماء طلال عزيز، الإعتماد المالي في القرارات الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة (داسة مقارنة)،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠٢١، ص ٢٤.

وذهب بعض الفقه^(١) إلى تأييد هذا الإتجاه مستندين على المبدأ القانوني (القانون النافذ لا يبطله إلا قانون آخر)، وايضا أن إدراج الإعتماد المالي بشكل دوري ضمن قانون الموازنة سنوياً، فضلاً عن وجود قوانين خاصة بتنفيذه، يُكسب الإعتماد المالي ويضفي عليه الطبيعة القانونية.

المطلب الثاني

الإعتماد المالي ذات طبيعة إدارية

يضي هذا الإتجاه الذي تبناه الفقه (Jeze) الصفة الإدارية الخالصة على الإعتماد المالي، حيث لا يتضمن الإعتماد المالي قواعد عامة مجردة وملزمة، إنما يُعدّ من قبل السلطة التنفيذية يدرج فيه تقديرات للنفقات والايادات الذي تعكس خطة الدولة المالية، بقصد تأمين سير الخدمات العامة وتنظيم مصالح الدولة ومصروفات المرافق العامة التي قد تتحقق ولا تتحقق خلال السنة المالية الجارية^(٢)، وفقاً لأحكام القوانين النافذة.

وأيد جانب آخر هذا الإتجاه استناداً إلى أن المشرع قد يجعل من إقرار الإعتماد المالي شرطاً أساسياً لمنح حق استعمال النفقات المخصصة للإنفاق من قبل الموظف الإداري، مما يجعل الإعتماد المالي من قبيل العمل الشرطي^(٣)، المتمثل في الوفاء بالشرط الذي لا يدخل في نطاق القانون ومن جهة أخرى قد لا يجعل المشرع من الإعتماد المالي شرطاً أساسياً لاستعمال الموظف الإداري حقه في أعمال اختصاصاته في الإنفاق من جهة أخرى، مما يجعل الإعتماد المالي يرتكز على التوقعات الحسابية للإنفاق في السنة القادمة^(٤).

ويذهب رأي آخر مستنداً على أن الدول لا تأخذ بسنوية جباية الضرائب، إذا أن القانون الذي يفرض ضريبة ما يبقى نافذاً ما لم يبلغ بقانون آخر، فالإيرادات التي تستطيع الحكومة تحصيلها، والنفقات التي يؤذن لها بإنفاقها كلها ناتجة عن قوانين سابقة^(٥).

(١) د. يوسف شباط، مصدر سابق، ص ٤٥، د. سعدي ابراهيم، ميزانية الدولة، ط ١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٥٧، ص ١١.

(٢) د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الاردن، ٢٠١٤، ص ١٠٧.

(٣) سري سعد جبار، مصدر، ص ١٧.

(٤) د. عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ١٠٧.

(٥) د. محمود رياض عطية، الموجز في المالية العامة، دار المعارف و مصر ١٩٦٩، ص ٤١٧؛ د. طاهر الجنابي، ص ١٠٥.

فهذا الإتجاه الذي يعد الإعتماد المالي عملاً إدارياً، فانه ينظر إلى النفقات لوحدها معتبراً القيام بالإتفاق عمل إداري، أما الإيرادات فيتوقف تقييمها على طبيعة مصدرها.

المطلب الثالث

الإعتماد المالي ذو طبيعة مختلطة

ذهب هذا الإتجاه بنظرة مزدوجة إلى الإعتماد المالي، فهو لم يعد عملاً تشريعياً إلا من ناحية الشكل فقط، وعده عملاً إدارياً من ناحية الموضوع فقط، وعلى هذا الأساس ميز الفقه^(١) بين الموازنة والإعتماد المالي، فالموازنة تعد من قبل السلطة التنفيذية وتقر من قبل السلطة التشريعية وعلى الرغم من ذلك لا تعد إلا عملاً إدارياً من جهة الموضوع، فهي لا تقر قواعد عامة ومجردة ودائمة، كونها خطة تعد لتنظيم الإتفاق والإيراد لمدة محددة.

أما الإعتماد المالي فيعد قانوناً من حيث الشكل فقط، لأنه: صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين، أما من حيث الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري لأنه: كما أسلفنا لا يتضمن قواعد عامة جديدة، ولا يعطي الحق للحكومة أي سلطة لم تكن لها من قبل، ولكي تمارس أي حق أو تنفذ أي التزام فلا بد لها من الحصول على إجازة دورية سنوية وفي حدود القوانين النافذة^(٢).

فنحن بدورنا نأخذ بالإتجاه الذي يعد الإعتماد المالي ذات طبيعة قانونية للخصائص المميزة له، من اجراءات إقراره ومدته المحدودة بسنة على الأقل، فضلاً عن أن أغلب المشاريع وخطط الدولة المالية، وفيما يتعلم بشؤون الموظفين من حيث الاستجابة لطلبات التعيين والترفيح للموظفين جميعها ترتبط بإجازة الإعتماد المالي الوارد ضمن نصوص الموازنة العامة للدولة.

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ٢١٦.
(٢) د. محمود رياض عطية مصدر سابق؛ ص ٤١٥، د. عادل احمد حشيش، اساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة اصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢، ص ٣١٤.

المبحث الثالث

إجراءات إعداد وإقرار وتنفيذ الإعتماد المالي

تبدأ إجراءات الإعتماد المالي في معظم الدول من أصغر الوحدات الحكومية في الدولة، إعتماًداً على منهج الحكومة وأفكارها الايدولوجية إلى أن تصل إلى الجهة المختصة بتحديد التخصيصات الأنفاقية، ومن ثم الجهة المختصة بإعتمادها وإقرارها، وفي الغالب تكون السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة عن الشعب، ومن ثم تأتي مرحلة تنفيذ هذه الإعتمادات من قبل السلطة التنفيذية ولما كان الإعتماد مرتبطاً وجوداً وعدماً مع مشروع الموازنة العامة للدولة، فلا بد من توضيح آليه تحضير وتقدير الإعتمادات المالية وكيفية إدراجها في مشروع الموازنة، ثم وصولاً إلى مرحلة إقرار الإعتمادات المالية وتنفيذها، وهذا ما سنوضحه في هذا المبحث وفقاً لما يأتي:

المطلب الأول: إجراءات إعداد الموازنة والسلطة المختصة بها.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإعتامد الموازنة.

المطلب الثالث: تنفيذ الإعتماد المالي.

المطلب الأول

إجراءات إعداد الموازنة والسلطة المختصة بها

بالحقيقة أن الموازنة العامة تشكل حلقة وصل أساسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي في الواقع عمل مختلط وبمثابة ثمرة تعاون بين السلطتين معاً^(١)، فالسلطة التنفيذية تمارس دورين تجاه موضوع إقرار الموازنة العامة، إما دوراً تقليدياً وكلاسيكياً، الذي يتمثل بتولي السلطة التنفيذية إعداد الموازنة العامة وتحضيرها تمهيداً

(١) د. ابو بكر الصديق بن يحيى، دور وزارة المالية في اعداد الميزانية العممة للدولة، مجلة افاق العلوم، جامعة زيان عاشور الجلقة، عدد ٢، ٢٠١٦، ص ٣.

لإقرارها من قبل السلطة التشريعية، أو دوراً إستثنائياً عندما تتيب بعض الدول بالسلطة التنفيذية اختصاص إقرار الموازنة وإعتمادها^(١)، وهذا ما سنتناوله في الفرع الآتي:

الفرع الأول: دور وزارة المالية في إعداد مشروع الموازنة العامة

الفرع الثاني: دور السلطة المختصة بإعتماد قانون الموازنة العامة

الفرع الأول

دور وزارة المالية في إعداد مشروع الموازنة العامة

تعد وزارة المالية واحدة من أهم وزارات السلطة التنفيذية، فعند الحديث عن دور السلطة التنفيذية كونها المسؤولة عن إعداد وتحضير الموازنة بصورة عامة، يجب التركيز على الدور الذي تقوم به وزارة المالية على وجه الخصوص ومن ثم الوزارات والهيئات الأخرى، وأن بروز اختصاص وزارة المالية في تحضير الموازنة يأتي من:

١- تشكل الموازنة وحدة قانونية ومالية شاملة لبرنامج الإنفاق التي تعدها الوزارات حسب احتياجاتها، فتقوم وزارة المالية بعملية التوفيق بين هذه البرامج المختلفة^(٢).

٢- تحتاج عملية تحضير الموازنة إلى نوعا من الرقابة والاشراف على الأمور المالية، تعد وزارة المالية هي المسؤولة عن إدارة الخزينة العامة للدولة مما يجعلها الأقدر على إنجاز مهمة إعداد وتحضير الموازنة مقارنة مع غيرها من الوزارات^(٣).

(١) د. محمود حسين الوادي، مبادئ المالية العامة، ط٢، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١٠، ١٤٨.

(٢) د. محمد حلمي مراد، الميزانية العامة (قواعد اعدادها و تطبيقاتها في بعض الدول العربية، معهد الدراسات العربية المالية، ١٩٦٠. ص ١٠.

(٣) د. سعدي ابراهيم، مصدر سابق، ص ٧٦ - ٧٧.

يتضح مما تقدم أهمية دور وزارة المالية، وهذا الدور يتطلب من وزير المالية أن يتصف بالحزم والعزم، حيث يقوم بدور أساسي على الصعيدين العملي والقانوني^(١)، فمن الناحية القانونية يقوم بمجموعة من المهام (يجمع مشاريع موازنات النفقات الواردة من جميع الوزارات ويضاف عليها مشروع نفقات وزارته - ينفرد بإعداد ميزانية الإيرادات بأشكالها ومصادرها المختلفة - يتحمل مسؤولية التوازن بين إيرادات الموازنة ونفقاتها)، كما يجب عدم وقوفه حائلاً أمام سيل إقتراحات الإنفاق المقترحة من قبل الوزارات، فيقع على عاتقه مهمة الموازنة بين حجم الإنفاق العام والأشباع المتحقق من الإنفاق^(٢).

ففي مصر، فقد بين قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢، في (م/١٧) أنه: ((يصدر الوزير سنوياً منشوراً عاماً يتضمن القواعد والإجراءات التي تلتزم الجهات الإدارية باتباعها عند إعداد مشروعات موازنتها...))، ويجب على كل جهة إدارية أن تلتزم عند إعداد مشروع موازنتها بالأهداف الاستراتيجية والخطط العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن تلتزم بالسقوف الزمنية المحددة لتقديم مشروع الموازنة إلى الوزارة على أن تتجاوز ستة أشهر قبل بدء السنة المالية^(٣).

تتولى وزارة المالية دراسة مشروعات الموازنات المرسلّة إليها من الجهات الإدارية، وبعد استطلاع رأي البنك المركزي عن مدى تطابقها مع خطط التنمية والأهداف الاستراتيجية السنوية^(٤).

ثم بعد ذلك يتولى الوزير عرض مشروع قانون ربط الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء لمناقشته وصدور قرار من مجلس الوزراء به ثم عرضها على مجلس النواب^(١).

(١) د. عبد العال الصكبان، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

(٢) د. ضياء الدين عارف، محاضرات في اصول علم المالية العامة، مطبعة النقيض، بغداد، ١٩٤٥، ص ٣٩٠ - ٣٩١.

(٣) ينظر (م/١٨) و (م/١٩) من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢ والذي بصدره تم الغاء قانون الموازنة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣). ولمزيد من التفاصيل زيارة الموقع الالكتروني www.mof.gov.eg.

(٤) ينظر (م/ ٢٠) من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.

أما في العراق، يعد وزير المالية صاحب الاختصاص الأصيل^(٢) في مناقشة مشروعات الموازنة العامة المقدمة من الوزارات، فضلاً عن الدور المهم لدائرة الموازنة في وزارة المالية إذ تقوم بمناقشة مقترحات النفقات الجارية لسنة إعداد الموازنة مع الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة في جدول زمني محدد مع إعداد البيان المالي للموازنة الاتحادية في ضوء المناقشات حوله^(٣).

فبموجب (م - ٣ - أولاً) من قانون الإدارة المالية الإتحادي رقم (٦) لسنة (٢٠١٩) المعدل، فقد نصت على دور وزارتي التخطيط والمالية في إعداد مشروع قانون الموازنة بقولها: ((تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداءً من شهر آذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرامج الحكومي والتوصيات المركزية لتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة...))، فبعد إتمام صياغة المبادئ التوجيهية من قبل وزارتي التخطيط والمالية في شهر أيار، يتم تعميمها على وحدات الإنفاق، لتقوم خلال شهر حزيران بإعداد موازنتها وتقديم طلباتها بالتخصيصات المالية ضمن الضوابط التي حددتها وزارة المالية مسبقاً^(٤)، بعدها يتم تسليم موازنات الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة إلى وزارة المالية الاتحادية، والمتضمنة جداول تفصيلية للتقديرات المقترحة من قبل الوزارات خلال شهر تموز من كل سنة^(٥)، ثم يتم مناقشتها مع الإدارات المعنية، اعتماداً على الأهداف والبرامج التي خصصت الإعتمادات المالية لها، ومدى موافقتها للسياسة المالية والبرنامج الحكومي للدولة، ليتسنى بعد ذلك لوزارة المالية إعداد مشروع الموازنة ليتم رفعه إلى مجلس الوزراء.

(١) ينظر (م/٢٣) من قانون المالية العامة الموحد رقم ٦ لسنة ٢٠٢٢.
 (٢) نصت (م/٣) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٢٨٤٧) في ٣١ / ٨ / ١٩٨١ على ان ((الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول الاول عن اعمالها وتوجيه سياستها وتصدر باسمه القرارات والاوامر و التعليمات في كل ماله علاقة بمهمات الوزارة وتقسيماتها وصلاحياتها...))
 (٣) ينظر الى نص (م/٧/ ثانياً) من قانون وزارة المالية رقم (٩٢) لسنة ١٩٨١.
 (٤) ينظر (م/٥) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.
 (٥) ينظر (م/٦ - اولاً.. ثانياً.. ثالثاً) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

المطلب الثاني

السلطة المختصة باعتماد قانون الموازنة العامة

إن الانتهاء من عملية إعداد وتحضير مشروع الموازنة العامة، لا يكفٍ لوضع قانون الموازنة موضع التنفيذ، بل لابد من أن تعقب هذه الخطوة موافقة مجلس النواب على التقديرات والخطط المدرجة ضمن مشروع قانون الموازنة، ذلك تسليماً لمبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية الذي يحتم على السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب ممارسة صلاحياتها في تنظيم الشؤون المالية والتي من ضمنها اعتماد قانون الموازنة العامة للدولة، فإعتماد قانون الموازنة يعد المرحلة الأخيرة لنقل مشروع قانون الموازنة الي حيز التنفيذ، ووضع التقديرات المدرجة فيه على أرض الواقع، أي تنفيذ محتواه، فالموازنة خطة محاسبيه تعدها الحكومة ثم تعرضها على البرلمان لإعتمادها، فإذا وافق عليها، صدر على أثر إعتمادها قانون يجيز للحكومة وضعه موضع التنفيذ ويعرف بقانون (إعتماد الموازنة)^(١) فالإعتماد هو الذي يضفي على الموازنة صفة النهائية^(٢)، وهذا ويعني أنها لا تعد نهائية إلا بعد إعتمادها والتصديق عليها من السلطة التشريعية المختصة.

فعملية إعتماد مشروع قانون الموازنة، يتم من خلال الدور الفعال للمجالس النيابية، فنجد بعد إكمال الحكومة عملية إعداد مشروع قانون الموازنة تقدمه إلى مجلس النواب لإقراره،

وفي كل الأحوال لا يمكن أن يتم إقرار مشروع قانون معين إلا بعد مناقشته والتصويت عليه، وتعد المناقشة من أهم المراحل التي تسبق إعتماد قانون الموازنة، حيث غالباً ما تكشف عن العيوب والنواقص التي تعترى مشروع القانون بالإضافة إلى أنها تكشف عن إتجاهات المجلس نحو برامج وسياسة الحكومة، وفي ذات الوقت أن المناقشة تقرر القوة الإلزامية للقانون لأنها تعمل على اسباغ الصفة الأمرة لمشروعات القوانين وتكتسب من موافقة مجلس النواب

(١) د. محمد جمال ذنبيات، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٢) د. داؤود عبد الرزاق الباز، مصدر سابق، ص ٥٣.

عليها^(١)، ومن خلال المناقشة يتم التحقيق من صحة وسلامة التخصيصات المالية المقيدة في المشروع ومراقبة الأداء المالي، وفقا للخطة الموضوعية لترشيد الإنفاق، وتصحيح القرارات الإدارية التي تكفل التخطيط والتنفيذ والمتابعة^(٢).

وبعد مناقشة البرلمان لمشروع قانون الميزانية، فيكون له الحق إما في إعتماده أو التأخير ورفض اعتماد القانون وتعديله تبعا لما يراه محققا لمصلحة العامة، وهذا ما سنتناوله ضمن الفروع الآتية:

الفرع الأول

تأخر البرلمان ورفضه للإعتماد المالي.

مما لا شك فيه أن قانون الموازنة لا بد أن يصدر قبل بداية السنة المالية لذا تنص اغلب الدساتير والقوانين على المسائل التي تنظم وتحدد التوقيتات الكافية لمناقشة القانون وإقرار الإعتمادات المالية التي يتضمنها، ولكن قد تتأخر المصادقة نتيجة لتأخر تقديم السلطة التنفيذية مشروع القانون إلى مجلس النواب الأسباب^(٣) عديدة قد تكون لحدوث قوة قاهرة وتلك الحكومة في الالتزام بالمواعيد المحددة وتغليب الاعتبارات السياسية، وعدم وجود معايير ثابتة موثوق بها لإعتمادها عند تحديد التخصيصات المالية.

وتختلف إجراءات معالجة تأخير إقرار الإعتمادات المالية الواردة في مشروع قانون الموازنة من دولة إلى أخرى.

(١) د. عادل الطببائي، النظام الدستوري في الكويت، ط١، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٥، ص ٦٤٠.

(٢) د. ابراهيم هلال المهدي، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري القطري (دراسة مقارنة)، دار النهضة، القاهرة، ص ٥١٦.

(٣) د. ابراهيم الحمود، رقابة مجلس الدولة الكويت على مشروع قانون الميزانية العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، السنة ٢٠١٦، العدد (٢٢١)، ١٩٩٢، ص ٢٢٠.

ففي فرنسا، فقد نصت (م / ٤٧) من الدستور الفرنسي على أنه: «إذا لم يفصل البرلمان خلال مدة سبعين يوماً، فإن احكام المشروع يمكن أن تسري بأمر»، فالنص يفترض أن البرلمان إذا لم يتخذ قرار بشأن مشروع قانون الميزانية خلال مدة السبعين يوم التالية لتقديمه يعطى الحق للحكومة أن تضع احكام هذا المشروع موضع التطبيق بأمر، وهذا الأمر يكون ذات طبيعة خاصة، فهو لا يحتاج إلى إقرار من البرلمان وليست له طبيعة تشريعية، فهو يتعلق بحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية، كذلك يمكن للحكومة أن تطلب بصفة مستعجلة من البرلمان أن يأذن لها بفتح الإعتمادات المالية الخاصة، وتحصيل الضرائب التي وإن سبق واعتمدها البرلمان^(١).

أما في مصر، يجرى العمل على أن تقوم الحكومة بالإنتفاق على أساس ميزانية السنة السابقة وفي حدود المبالغ ومعدلات الإنتفاق التي تمت في العام الماضي، أي العمل بالميزانية القديمة لحين إعتامد الميزانية الجديدة^(٢)، فقد نصت (م / ٢٨) من قانون المالية العامة الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢م، عاة أنه: «(إذا لم تصدر قوانين ربط الموازنات قبل بدء السنة المالية، يتم الصرف في حدود إعتمادات موازنات السنة المالية السابقة إلى حين صدورها، على أن يصدر الوزير قراراً بذلك)».

أما دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥م، جاء خالياً من النص على آلية التنظيم الدستوري لمسألة تأخر السلطة التشريعية في إعتماد الموازنة العامة، على الرغم من الأهمية الكبيرة والخطرة في ذات الوقت على مالية الدولة^(٣)، لكن قانون الإدارة المالية الاتحادي نص في (م / ١٣) على إعطاء صلاحية لوزير المالية في حالة تأخر إقرار الموازنة العامة حتى ٣١ / كانون الثاني من السنة أن يصدر إعاما وفق الاتي:

(١) Ph. Marchesson, le regime Particulier des lois de. regliment AjDA, ١٩٨٤, P. 33 ets

(٢) نصت (م/١٢٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على (تشمل الموازنة العامة على مشاريع للدولة كافة إيراداتها ومصروفها دون استثناء، ويعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوم على الأقل قبل بدء السنة المالية ولا تكون نافذة الا بموافقة عليها...)

(٣) على الرغم من ان الدستور العراقي ٢٠٠٥ اشار في (م/٥٧) الى اهمية اقرار الموازنة ب(على مجلس النواب دورة انعقاد دستورية مفصلين تشريعين احدهما ثمانية اشهر، ويحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي اضحى امر مألوف في العراق

((أولاً : الصرف بنسبة (١/١٢) فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة، بعد استبعاد المصروفات غير المتكررة، على أساس شهري ولحين المصادقة على الموازنة العامة الاتحادية،.....))

وأشار القانون كذلك إلى اعتماد البيانات المالية للسنة السابقة المنصرمة أساساً للبيانات المالية للسنة اللاحقة وتقديمها إلى مجلس النواب لغرض اعتمادها في حالة عدم إقرار الموازنة العامة الاتحادية لسنة مالية معينة^(١).

من هنا نوصي المشرع الدستوري العراقي إلى جعل مسألة توقيتات إعداد وإقرار الموازنة العامة قبل انتهاء السنة المالية من المسائل الدستورية التي لا يمكن مخالفتها، وفي حال التأخير يجب على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية تقديم التبرير حول مسألة التأخير، والسبب في ذلك، أن تأخر إقرار الإعتمادات المالية الواردة في الموازنة العامة تعمل على الإخلال بمسؤوليات الحكومة إزاء التزاماتها بالإنفاق العام، حيث لا تستطيع تأجيل دفع رواتب الموظفين الذي بدوره يؤثر على حسن سير المرفق العام وتوقف سير الأعمال الإدارية في الدولة^(٢)، وحتى لو أن العمل بالموازنة القديمة لحين اعتماد موازنة جديدة، هذا لا يعني أن السنة المنصرمة هي امتداد السنة القادمة وهذا أساساً يتعارض مع مبدأ سنوية الموازنة العامة.

(١) ينظر (م/ ١٣ / ثالثاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

(٢) د. قيس حسن عواد البدراني، الوجيز في المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية والادبية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٢٥، د. فؤاد الناي، موجز القانون الدستوري المصري وتطوير الانظمة الدستورية في مصر، دار الكتاب الجامعي للطبع والنشر، ١٩٨٤، ص ١٦١، د. داؤود عبد الرزاق الباز مصدر سابق، ص ٥٧.

الفرع الثاني

سلطة البرلمان في رفض الإعتماد المالي

يشكل دور البرلمان في عملية مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة أهمية سياسية كبيرة فهو أداة رقابية على أعمال الحكومة السياسية والاقتصادية فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا؟ هل من الجائز أن يرفض مجلس النواب مشروع قانون الموازنة؟

ذهب الإتجاه الذي يعد أن الإعتماد المالي أنه: قانون من ناحية الشكل وأنه: بالأصل عمل إداري بحث إلى أن مجلس النواب لا يملك حق رفض إعتماد مشروع الموازنة العامة، حيث أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير الأعمال التنفيذية، وان مسألة عرض المشروع على مجلس النواب هو فقط لرفع المسؤولية عن الحكومة عند تنفيذ وصرف الإعتمادات المالية.

وهناك إتجاه آخر يقضى بحق مجلس النواب في رفض مشروع الموازنة بأكمله، إستناداً إلى أن من يملك حق الإعتماد يملك حق رفض^(١).

ونحن بدورنا نؤيد الإتجاه الثاني الذي يعطي الحق لمجلس النواب برفض مشروع قانون الموازنة، فعلى الرغم من أنه قد يحمل اثار سلبية إلا أنه قد يكون رفض إعتماد الموازنة إيجابياً في حالة كان هناك تخبط من السلطة التنفيذية في توزيع التخصيصات المالية على أبواب الإنفاق بشكل لا يحقق الأهداف المرجوة من ترشيد الإنفاق وتوجهه نحو تحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن ذلك أنه توجد تشريعات قانونية مالية التي تجيز الصرف في حالة عدم إقرار الموازنة العامة، استمراراً لتسيير مرافق ومؤسسات الدولة من جهة ووفائها بالتزاماتها وتأدية المتعلقات المالية لمعالجة

(١) د. مصطفى زيد ابو فهمي، الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٤٥.

حالات رفض الموازنة^(١) وفي ذات الوقت ندعو المشروع الدستوري إلى نص على معالجة حالات رفض اعتماد الموازنة العامة من خلال اجتماعات مستمرة لحل المشكلات العالقة بها.

الفرع الثالث

سلطة البرلمان في تعديل الاعتماد المالي

من الطبيعي أن يكون للسلطة التشريعية الحق في إبداء الملاحظات على تقديرات الاعتماد المالية الواردة ضمن الموازنة مع إمكانية إجراء بعض التعديلات زيادةً ونقصاناً، ولكن غالباً الدساتير ما تقيد سلطات مجلس النواب في مجال تأثيره على مشروع قانون الموازنة، وذلك بتحديد الأطر القانونية الدستورية التي تمنح مجلس النواب سلطة إجراء التعديلات، فالأغلب قد تشترط موافقة الحكومة على أي تعديل يطلبه عضو مجلس النواب، ذلك أن مشروع الموازنة يعد وحدة متكاملة ومتجانسة ولاسيما عندما تأخذ الدولة بالتحضير الاقتصادي كأساس من أسس الحياة الاقتصادية للمجتمع، فضلاً عن حسب ما تمليه عليهم ولائتهم الحزبية ولتحقيق مكاسب انتخابية وتغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة^(٢)، لهذا اختلفت الدساتير حول حدود الصلاحيات الممنوحة لمجلس النواب في تعديل مشروع قانون الموازنة العامة.

(١) في العراق لم تسجل أي حالة رفض لاعتماد المشروع الموازنة العامة، على الرغم من حالات التأخير المتكررة، أبرزها تأخر اقرار الموازنة في عام (٢٠١٤)، نتيجة الصراعات السياسية بين الحكومة والمجلس، وان عدم الاعتماد لمشروع الموازنة العامة يعد رفض غير مباشر لمشروع القانون، حسن سلمان رشيد الكريطي، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، أثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٧، المجلد ١، ٢٠٢٢، ص ٢٣.

ففي فرنسا قيد الدستور الفرنسي^(١) سلطة أعضاء البرلمان في تعديل مشروع قانون الميزانية، وهذه القيود لا تتعلق بموافقة الحكومة على التعديل، بل تتعلق بمضمون التعديل، فحق الاقتراح التشريعي يقتصر على الحكومة كما أن إقرارها من جانب البرلمان يخضع لشروط واردة في القانون الأساسي فالتعديلات التي يكون موضوعها تخفيض الإعتمادات يشترط لقبولها أن يكون التخفيض حقيقياً ومسبباً، ولا يكون مقبولاً أيضاً أي تعديل يكون موضوعه إنشاء نفقة محتملة، وعليه أن نقل أي نفقة بين فصلين لا يمكن أن يعد تخفيضاً للنفقة^(٢).

وفي حالة عدم كفاية الإعتمادات، فقد نص القانون الأساسي لسنة ٢٠٠١ إمكانية إعادة تقسيم الإعتمادات بين برامج الوزارة الواحدة وإجراء تحويل الإعتمادات بين برامج الوزارة الواحدة وإجراء تحويل للإعتمادات بين برامج الوزارات المختلفة بطريقة تتناسب مع الغرض المحدد، وأن عملية التحويلات تتم بموجب مرسوم صادر بناءً على تقرير معد من قبل وزير المالية بعد إعلام لجان مجلس النواب والشيخو المكلفة بالشؤون المالية واللجان الأخرى المعنية بالأمر^(٣). في بعض الأحيان قد يستخدم النواب بعض الأساليب لينقلوا إلى الحكومة رغبتهم في تعديل الإعتمادات ومنها : تخفيض رمزي في الإعتماد ورفض مناقشة إعتمادات تبدو غير كافية ونقل الإعتماد من إدارة إلى أخرى.

أما في مصر، فقد بينت (م/١٢٤) من الدستور بأنه: للمجلس تعديل النفقات ما عدا تلك التي تكون تنفيذاً للإلتزام الدولة، اذا ترتب على ذلك التعديل في النفقات زيادة إجمالي النفقات، فهنا يجب على مجلس النواب أن يتفق مع

(١) نصت (م/٤٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ((لا تقبل مشروعات القوانين الخاصة بعضو ما ولا التعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان ان ترتب على تشريعها اما تخفيض في الموارد العامة او نشوء او زيادة لايه نفقات عامة))
(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الموازنة، مصدر سابق، ص ٩١-٩٢.
(٣) ينظر نص (م/١٢) من القانون الاساسي لقوانين الميزانية في فرنسا.

الحكومة على إيجاد مصادر الإيرادات تعيد التوازن بين الإيرادات والنفقات وفي جميع الأحوال يجب أن لا يرتب قانون الموازنة أي أعباء جديدة على المواطنين^(١).

وفي حالة عدم كفاية الإعتمادات نصت (م/٣٦) بأنه: ((لا يجوز تجوز إعتقاد اي باب من ابواب الاستخدامات المختلفة، ونقل اي مبلغ من باب إلى باب آخر من ابواب الموازنة والموافقة على استخدام غير وارد بها وزائد على تقديراتها، إلا بعد الرجوع إلى الوزارة والموافقة والحصول على موافقة مجلس النواب، وصدور القانون الخاص بذلك))^(٢)

أما دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ فقد (منح صلاحية وفرض قيد) على صلاحيات مجلس النواب بنفس الوقت في مسألة تعديل مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية في (م/٦٢)، فأعطى النص الدستوري^(٣) صلاحية المناقلة بين أبواب وفصول مشروع قانون الموازنة، وله أيضاً أن يخفض مجمل مبالغها، ولكن قيد صلاحياته في حالة رغبته في زيادة اجمالي النفقات، بتقديم مقترح إلى مجلس الوزراء، الذي يصدر قراره بعد المشورة مع وزير المالية، بوجود أسباب ومبررات واقعية لهذه الزيادة وفي حالة رفض مجلس الوزراء الزيادة لا يمكن لمجلس النواب زيادة النفقات المقترحة على مشروع قانون الموازنة.

(١) ينظر (م/١٢٤) من الدستور المصري ٢٠١٤، نصت (م/٣٠) من قانون المالية الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ على (بتعين اخذ رأي الوزارة في مشروعات القوانين التي من شأنها ترتيب اعباء مالية اضافية على الموازنة).

(٢) ينظر (م/٣٦) من قانون المالية الموحد رقم (٦) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) نصت (م/٦٢) من الدستور العراقي النافذ ٢٠٠٥، انه ((لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض فجل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات)).

المطلب الثالث

شروط تنفيذ الإعتماد المالي

إن الفكرة القانونية لقانون الموازنة العامة تتجسد في أنها الأداة الأساسية لتحديد مالية الدولة، فتنفيذ الموازنة سيكون طبقاً للإعتمادات المخصصة لوجه الأنفاق المتعددة التي أدرجت فيها، فالبعد القانوني للموازنة العامة للدولة هو الأبعد إدراكاً، فهو يتجسد في عدة مفاهيم، فالحكومة هي فقط بإمكانها تخصيص الإنفاق من خلال قانون الموازنة العامة، وفقاً للمتطلبات الدستورية والتشريعية المحددة والمخصصة لتلك الكيفية، ذلك أن التشريع المالي المحدد بواسطة قواعد قانونية هو الذي يحكم عملية الإنفاق، وهو سند تنفيذ الموازنة وليس قانونها فقط، وهذا الأمر يستلزم إحكام الرقابة^١ على تنفيذ الموارد بما ينسجم مع الأحكام الواردة في القوانين مثل قانون الخدمة المدنية فضلاً عن قوانين تنفيذ الموازنة التي تخضع إلى التعليمات السنوية الخاصة بتنفيذ الموارد وهي التي تصدر عن وزير المالية، فأى إعتماد مالي لا يمكن أن يستخدم إطلاقاً إلا لأجل الموضوع المخصص له، ولا يمكن ان يستخدم في سبيل موضوع آخر، فالوحدات الإدارية ليس باستطاعتها فتح الإعتماد المالي تلقائياً، إذ تتطلب هذه العملية توفر عدد من الشروط، فضلاً عن التنفيذ الذي يتقيد بمجموعة من القواعد والاصول المصادق عليها في قانون الموازنة العامة الاتحادية السنوية وتعليمات تنفيذها، والذي يجعل تنفيذ الإعتماد يتم بدقة، ومن ثم المحافظة على المال العام ومن ثم تحقيق المصلحة العامة. وعليه فإن الالتزام بتنفيذ الإعتماد يمر بالمرحلة الآتية:

أولاً: الالتزام بالنفقة

يقصد به القيام بعمل من شأنه: أن يرتب ديناً للدولة، مثل قرار بتعيين موظف وترفيعه، فبمجرد صدور قرار تعيين، تكون الدولة مدينة للموظف براتبه، وكذلك الحال بالنسبة لترفيه الموظف متى ما استحق الترفيه وتحققت

(١) محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على أعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (٣)، ٢٠٢١، ص ٣٢.

شروطه وجب على الدولة ترفيعه واستحقاقه للمزايا المالية المترتبة على ذلك حسب القانون، وهذا الالتزام بالنفقة يتطلب توافر شرطين:

أ - وجود اعتماد لهذه النفقة منصوص عليه في الموازنة العامة للدولة وأن تكون هذه النفقة في حدوده^(١).

ب - يجب أن يتم الالتزام من الجهة الإدارية ذات الاختصاص أي من الموظف الإداري المختص^(٢).

وأما عن الفرق بين الالتزام بالنفقة والاعتماد المالي، فالإلتزام بالنفقة ليس بتنفيذ للنفقات العامة، إنما هو العمل الذي تتولد عنه النفقة لاحقاً فهو شرط ضروري لها، فهو العمل القانوني الذي تنشأ عنه مديونية الدولة، وهو يختلف اختلافاً جوهرياً عن الإعتماد المالي المنصوص عليه في الموازنة العامة، فكما ذكرنا، الإعتماد هو الإجازة والترخيص بالإنفاق، ولا ينشأ بذاته موجباً للإنفاق، فهو لا يولد حقاً للغير على الدولة، وإنما وجوده يجعل دفع الدين المترتب على الدولة أمراً ممكناً، ولكنه ليس هو الذي أنشأ هذا الدين^(٣).

ثانياً: تحقق النفقة (تصفيته)

تتم تصفية النفقة في حالة التأكد من أن الطرف الثاني الدائن للدولة قد قام بتنفيذ الإلتزام الذي تعهد به، فمثلاً تعين الموظف يتم التحقق من مباشرته لعمله وقيامه بواجباته الوظيفية مع تقديم كافة الوثائق التي تثبت ذلك، بعد ذلك يقدم طلب التصفية إلى المحاسب المختص مرفقاً بمستندات التدقيق.

(١) نصت (م/ ١٦ - أولاً أ): من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ على (لا يجوز الدخول بالالتزام الا بعد التأكد من توفير التخصيص الحالي اللازم).

(٢) د. ونيس اسعد عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٦٥، ص ١٠٩؛ مروة عطية عاتي وآخرون، الضمانات القانونية للحقوق التقاعدية لرؤساء الوحدات الإدارية، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٧، المجلد ١، ٢٠٢٠، ص ٤٧٦.

(٣) د. د. عبد المنعم فوزي وآخرون، اقتصاديات المالية العامة، ط١، منشأة المعارف، الاسكندرية ١٩٧٠، ص ٤٦٧.

(٤) محمد فؤاد المختار طلب المختار، دورة الموازنة العامة للدولة (العراق إنموذجاً)، رسالة ماجستير مقدمة لمجلس جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ١٠٣.

ثالثاً: الأمر بدفع النفقة

بعد تقدير مبلغ الدين المستحق، لا يمكن للدائن أي يستوفي دينه بالطرائق الإعتيادية بل عليه أن ينتظر الأذن (الأمر بالصرف) الذي يصدر من الجهة الإدارية المختصة (الوزير ومن ينوب عنه من رؤساء الدوائر) إلى المحاسب ليقوم بدفع المبلغ المستحق للدائن^(١).

رابعاً: دفع النفقة

وهي المرحلة الأخيرة التي تخرج بها الأموال من صناديق الخزينة وتدخل في ذمة دائني الدولة، فدفع النفقة هو العمل الذي تتحرر به الدولة من ديونها، وتبرأ ذمتها ويختص بهذا العمل الموظفين التابعين لوزارة المالية، وفي الغالب يأخذ صورة إذن صادر عن البنك المركزي الذي تحفظ فيه حسابات الدولة^(٢).

الخاتمة

أولاً: النتائج

١. تعددت تعاريف الإعتماد المالي إلا أنه لا يخرج عن كونه رخصة قانونية تمنح من السلطة المختصة للجهات الإدارية الحكومية، لتحتكم بنشاطها وتصرفاتها الإدارية، وفقاً لحدود قيمة الإعتماد المالي المخصص في الموازنة العامة للدولة.
٢. لأهمية الإعتماد المالي نظمته الدول بالنص على إجراءات إعتماده ضمن دساتيرها.

(١) نصت (م/١٩) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ على انه (لا يجوز المصرف أي مبلغ دون ان يستند الى امر بالصرف من الرئيس الاعلى او رئيس وحدة الاتفاق))

(٢) د. طاهر الجنابي، علم المالية و التشريع المالي، المكتبة القانونية، ٢٠١٧، ص ١١٧؛ وقد نصت (م/ ٣٢ - اولاً: يحتوي كل مستند صرف على تصديق الامر بالصرف وتوقيع الموظف المسؤول عن الصرف و المرفق ولا يجوز لاي جهة من الجهات الثلاثة الاحلال محل الاخر والقيام بصفته).

٣. يتميز الإعتماد المالي بمضمون دستوري مزدوج، أي يتضمن مضمون قانوني وهو الإطار القانوني للإعتماد المالي، ومضمون مالي يتمثل في مجموع أرقام وموارد الدولة وأعبائها.
٤. الإعتماد المالي ذات طبيعة قانونية للخصائص المميزة له، من إجراءات إقراره ومدده الزمنية المحددة، وتعلق مشاريع الدولة به.
٥. السلطة التنفيذية هي السلطة المختصة بالمرحلة الأولى لتقدير الإعتمادات المالية، لكونها الأعراف والأقدر على معرفة حاجات المجتمع، والسلطة التشريعية هي السلطة المختصة بإقرار الإعتماد المالي.
٦. تأخذ الخلافات السياسية في العراق دوراً في التأثير على إقرار الإعتماد المالي، حيث أصبح من باب العرف السائد أن يتأخر إقرار الإعتماد المالي.
٧. تؤثر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية سلباً أو إيجاباً على عملية إقرار الإعتماد المالي.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي السلطة التنفيذية بالالتزام بالتقديرات المالية بالحاجات الفعلية وعدم المبالغة بها، مع وضع القيود بعدم السماح لأي سلطة من فرض أي تغيير أو تعديل إلا بعد الرجوع إلى الحكومة.
٢. نوصي كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالتزام التوقيتات المحددة لإعداد وإقرار الموازنة باعتبارها من المسائل الدستورية التي لا يمكن مخالفتها، وفي حال التأخر يجب تبرير حول مسألة التأخير وأسبابه.
٣. نقترح على البرلمان في حالة إنه وجد حالة من التخبط في تقديرات السلطة التنفيذية للإعتمادات المالية، عقد عدة إجتماعات لحل هذه المشكلات لتجنب رفض إقرار الإعتماد المالي.
٤. نوصي كافة الوزارات والهيئات الإدارية بالالتزام عند قيامها بالتصرفات القانونية بحدود الإعتمادات المالية ولا يمكن تجاوزتها.

References

First: Books

1. D. Ibrahim Mesheimesh, Financial Appropriations and their Impact on Employees' Legal Positions, Journal of the State Council, Years 9, 8, and 10, Akhbar Al-Youm Foundation Press, 1960
2. . D. Ibrahim Taha Al-Fayyad, Administrative Contracts, 1st edition, Al-Falah Library, Kuwait, 1981.
3. Dr. Ahmed Ibrahim Al Balushi and others, the role of the legislative authority in analyzing and approving the state's general budget in the Kingdom of Bahrain, Bahrain Institute for Political Development, 2017.
4. Dr.Aadd Hamoud Al-Qaisi, Public Finance and Financial Legislation, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Jordan, 2014.
5. Dr. Daoud Abdel Razzaq Al-Baz, The extent of the enforcement of the administrative decision related to the existence of financial credit (a comparative study), Mansha'at Al-Ma'arif, Alexandria, 2011.
6. Dr. Taher Al-Janabi, Finance and Financial Legislation, The Legal Library, 2017.
7. Dr. Adel Ahmed Hashish, Fundamentals of Public Finance (An Introduction to the Study of the Fundamentals of the Financial Art of Public Economy), Arab Renaissance House for Printing and Publishing, Beirut, 1992.
8. Dr. Adel Al-Tabtabai, The Constitutional System in Kuwait, 1st edition, Dar Al-Ulum Printing, Publishing and Distribution Foundation, Kuwait, 1985.
9. Dr. Abdel Moneim Fawzi and others, Economics of Public Finance, 1st edition, Manshaat Al-Maaref, Alexandria 1970.
- 10.Dr. Abdel-Al Al-Sakban, The Budget and Direct Taxes in Iraq (A Study in Iraqi Financial Legislation), 1st edition, Baghdad, Al-Ani Press, 1967.
- 11.Dr. Fouad Al-Nay, Summary of Egyptian Constitutional Law and the Development of Constitutional Systems in Egypt, Dar Al-Kitab University for Printing and Publishing, 1984.
- 12.Dr. Qabas Hassan Awad Al-Badrani, Al-Wajeez in Public Finance, 1st edition, Zain Legal and Literary Publications, Beirut, 2018.
- 13.Dr. Muhammad Jamal Thneibat, Public Finance and Financial Legislation, International Scientific House, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Jordan, 1st edition, 2003.

14. Dr. Mahmoud Riad Attia, Al-Mawjiz fi Public Finance, Dar Al-Maaref wal-Misr, 1969
15. Dr. Muhammad Muhammad Abdul Latif, Constitutional Foundations of Budget Laws, Scientific Publishing Council, Kuwait University, 2007.
16. Dr. Mahmoud Hussein Al-Wadi, Principles of Public Finance, 2nd edition, Dar Al-Masirah for Publishing and Distribution, Amman, 2010.
17. Dr. Muhammad Hilmi Murad, The General Budget (Rules for its Preparation and Applications in Some Arab Countries), Institute of Arab Financial Studies, 1960.
18. Dr. Mustafa Zaid Abu Fahmy, The Egyptian Constitution and the Principles of Political Systems, University Press House, Alexandria, 2004.
19. Dr. Wanis Asaad Abdel Malik, The Economics of Public Finance, Dar Al-Maaref, Cairo, 1965.
20. Dr. Youssef Shubat, Public Finance (Book Two), General Budget, 2nd edition, Damascus University Press, 1996.

Second: Master's theses and PHD theses

1. Dr. Hassan Salman Rashid Kriti, The Authority of the Iraqi Parliament in the General Budget (A Comparative Study), Master's Thesis Submitted to the Council of the College of Law, University of Karbala, 2018.
2. Sara Saad Jabbar, The impact of the lack of financial accreditation on the legal actions of the administration (a comparative study), a master's thesis submitted to the Council of the College of Law, Al-Mustansiriya University, 2012.
3. Dr. Muhammad Younis Yahya Al-Sayegh, Preparing the State's General Budget (A Comparative Study), Master's Thesis, College of Law, University of Mosul, 2001.

Third: Research and studies:

1. Dr. Ibrahim Al-Hamoud, Kuwaiti State Council's oversight of the draft general budget law, research published in the Journal of Law, Scientific Publishing Council, Kuwait University, year 2016, issue (221), 1992.
2. Dr. Abu Bakr Al-Siddiq Bin Yahya, The Role of the Ministry of Finance in Preparing the State's General Budget, Afaq Al-Ulum Magazine, Zian Ashour University of Jalqa, No. 2, 2016.

3. Dr. Haider Wahab Abboud, a study on the problem of delayed approval of the general budget, published in the Journal of Legal Studies, House of Wisdom, Baghdad, Issue 35, 2012.
4. Dr. Adnan Ajel Obaid, The Impact of Party Quotas on Amending the Constitution of the Republic of Iraq for the Year 2005 (A Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 7, Volume 1, 2022
5. Marwa Ati Attia and others, Legal Guarantees for the Retirement Rights of Heads of Administrative Units, Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 7, folder 1, 2020.
6. Muhammad Yousef Muhaimed, Parliament's oversight of the Ministry's work in accordance with the 2005 Constitution (a comparative study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 1 (3), 2021.

Fourth: Research from the Internet:

1. <http://www.parliament.gov.eg/>, visit time is 9/26/2022 at seven in the evening.
2. www.mof.gov.eg

Fifth: Constitutions and laws

1. French Decree issued on 5/31/1862.
2. The Iraqi Basic Law of 1925.
3. Accounting Principles Law No. (28) of 1940.
4. The French Constitution issued in 1958.
5. French Organic Budget Law of 2001.
6. Financial Management and Public Debt Law No. (94) of 2004.
7. The effective Iraqi Constitution of 2005.
8. Internal regulations of the Iraqi Council of Representatives for the year 2007
9. Federal Financial Management Law No. (6) of 2019.
10. Egyptian Constitution 2014 amended in 2019.
11. Egyptian Unified Public Finance Law No. (6) of 2022.
12. Laufenburger, Budget et Tresor, Traite deco. Et Legilation Financiers.