المحاضرة الثامنة

اعداد :- م.د ضحى علي سلمان

طبيعة نصوص قانون الموازنة العامة في العراق

أن الخوض في غمار قوانين الموازنات الاتحادية في العراق لا سيما في السنوات الأخيرة نجد أنها تنطوي على مجموعتين من النصوص والقواعد وهي:

أولا /النصوص القانونية المتعلقة بالمفهوم الفني والموضوعي للموازنة تتناول المواد المتعلقة بتقدير النفقات العامة والإيرادات العامة، وحجم العجز أو الفائض، وكذلك المناقلة بين النفقات وصلاحيات رئيس الحكومة والوزراء والمحافظين وغيرهم من المسؤولين في الجهات المختلفة في مجال الصرف، بالإضافة إلى آليات توزيع النفقات والإيرادات بين السلطات الإتحادية وسلطات إقليم كردستان والمحافظات.

ثانيا/النصوص التي لا تتعلق بالقواعد الموضوعية الموازنة العامة ومن بينها نصوص متعلقة بالضرائب والرسوم وهي تكون على صيغتين في الغالب أما نصوص معدلة لقوانين مالية سارية المفعول مثل ما تضمنته موازنات ٢٠١٢ و ٢٠١٣ و ٢٠١٦ من أحكام متعلقة بزيادة السماحات الضريبية المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل النافذ لسنة ١٩٨٢ أو ما تضمنته قوانين الموازنة المتعاقبة من النص يفيد بإعفاء البضاع والسلع الممنوحة للدولة والقطاع العام من الضرائب والرسوم.

او قد تكون تلك النصوص منطوية على فرض ضرائب او رسوم جديدة مثلما تضمنته موازنة 2016 من فرض ضريبة المبيعات على كارتات الموبايلات والإنترنت وتذاكر السفر وبيع السكائر أو فرض استقطاع مالي لما يعرف به الحشد الشعبي والنازحين على رواتب الموظفين والمتقاعدين والتي هي ضريبة الدخل وإن لم يسميها المشرع بهذا الاسم.

هذه المجموعة من النصوص لا تتعلق بالمفهوم الفني والموضوعي للموازنة ولكن تلجا الحكومة إلى إدراجها في قانون موازنة العامة هو لاستغلال سرعة حسمها بدون أن تواجه بمناقشات حادة وإنما تتم مناقشتها مناقشة مستفيضه من أعضاء البرلمان وتسمى هذه النصوص بملحقات موازنة العامة.

ان إدراج مثل هذه القواعد والنصوص ضمن قانون الموازنة العامة يجعلها مؤقتة التطبيق، كون قانون الموازنة هو قانون مؤقت فتنتهي بمجرد انتهاء الامد الزمني للموازنة، إلا إذا عيد النص عليها في قانون الموازنة الجديد.

قواعد الموازنة العامة

للموازنة العامة قواعد اربع وهي:

أولا /قاعدة سنوية الموازنة

يجب على الحكومة في كل سنة إعداد موازنة عامة للعام المقبل، ثم عرضها على السلطة التشريعية للحصول على موافقتها وتُمنح هذه الموافقة لسنة واحدة فقط وهذه القاعدة لها مبرراتها السياسية والمالية، فمن الناحية السياسية، تعني سنوية الموازنة ضمان الرقابة المنتظمة على نفقات الدولة وإيراداتها من قبل السلطة التشريعية، أما من الناحية المالية، فإن فترة السنة تُعدّ الأكثر ملاءمة لإعداد تقديرات دقيقة للموازنة ووضعها موضع التنفيذ.

ويلاحظ انه إذا تم إعداد الموازنة لفترة أقصر من سنة، كأن تكون ثلاثة أشهر أو ستة أشهر فقط، فإن ذلك يؤدي إلى حدوث فوضى واضطراب في موازنة الدولة، وذلك بسبب اختلاف حجم الإيرادات وتحصيلها من فترة قصيرة إلى أخرى، أمّا إذا كانت الموازنة تمتدّ لأكثر من سنة، فإن هذا ينعكس كذلك على دقة التقديرات المالية والقدرة على ضبط الإيرادات والنفقات، ما يجعل فترة السنة هي الأنسب لإعداد موازنة مستقرة ومتوازنة.

وهناك استثناء على مبدا السنوية حيث تقوم الحكومة بأعداد الموازنة لمدة تقل عن او تزيد عن سنة وهي كما يلي:

-1الموازنة الرأسمالية

قد تقوم السلطة المالية بوضع موازنات مستقلة تمتدّ لفترة أطول من سنة، وذلك إلى جانب الموازنة السنوية وتُخصّص هذه الموازنات الطويلة للمشروعات ذات الطبيعة طويلة الأمد وتُقِر السلطة التشريعية اعتماد هذه الموازنات إلى جانب الموافقة على تخصيصات الموازنة السنوية كما يتم توزيع الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع على فترة زمنية تمتدّ طوال مدة إنجازها.

-2نظام الموازنة الشهرية المؤقتة

عرَف هذا النظام باسم نظام الموازنة التشريعية المؤقتة، و تلجأ الدولة إلى اعتماد موازنة تشريعية مؤقتة عندما يعجز البرلمان عن التصديق على الموازنة في موعدها المعتاد، أو عند تأخّر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية وتُعدّ هذه الموازنات حلًّا مؤقتًا لتأخر المصادقة على الموازنة الجديدة، لأن الإنفاق الحكومي يجب أن يستمر لضمان سير عمل مرافق الدولة، لذلك يصبح من الضروري أن تجيز السلطة التشريعية موازنة مؤقتة لمدة شهر أو أكثر، إلى حين إقرار الموازنة السنوية.

ثانيا /قاعدة وحدة الموازنة

يراد بقاعدة وحدة الموازنة وجود موازنة واحدة في الدولة تتضمن جميع نفقاتها وإيراداتها مهما تعددت وتنوعت مصادر هذه الإيرادات، ويُبرَّر هذا المبدأ سياسيًا وماليًا، فمن الناحية السياسية، يسهّل هذا الأسلوب على السلطة التشريعية ممارسة دورها الرقابي بفعالية على مالية الدولة، إذ يتم جمع النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة واضحة وشاملة.

أما من الناحية المالية فإن هذا المبدأ يمكن السلطة التنفيذية من إعطاء فكرة صحيحة وسريعة عن المركز المالي لدى الدولة في السنة المعنية فهي جعل الموازنة عامة بسيطة وواضحة مما يسهل مقارنة النفقات العامة مع الإيرادات العامة وبين التعادل بينهما ليتبين إن كان الموازنة فيها عجز أو فاض أو إنها متوازنة.