

الملخص

تعد الاختصاصات المالية من أهم الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان باعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة دون تمثيل، وهذه القاعدة تدل على ارتباط البرلمان بالقوانين المالية، لذلك تنص الدساتير على حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها عن طريق إقرار ميزانية الدولة التي يجب أن تعرض على البرلمان وتقر من قبله وبذلك يتسنى له مراقبة كيفية حصول الدولة على مواردها وسبل إنفاقها، علاوة على تقرير الضرائب والمسائل الأخرى المنظمة لشؤون مالية الدولة أو متصلة بها كالقروض العامة.

وإذا كان نظام الثنائية البرلمانية جدير بالاعتراف الدستوري وبالتنظيم القانوني فإن الغاية التي يتوخاها البحث هي : تبيان المبادئ القانونية التي تحكم تنظيم الاختصاصات المالية بين طرفي الهيئات التشريعية المزدوجة، إذ يكتسب الموضوع أهمية بالغة في ظل التغيرات والتحويلات التي طرأت في العراق والتي تجسدت بالانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية، والتحول من نظام المجلس التشريعي الفردي إلى نظام الثنائية البرلمانية.

ومن أجل تحقيق هذه الغاية والإحاطة بجوانب الموضوع قسمنا البحث على ثلاثة مباحث وخاتمة ، خصصنا الأول لدراسة تنظيم اختصاصات المجلسين في إقرار الموازنة العامة للدولة ، وبيننا في الثاني تنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب، وبحثنا في الثالث تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة ، وقد اتبعنا في دراستنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة التي اقتصرنا على القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مع المقارنة بنماذج دستورية رئيسية، تتمثل بدستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ ، والدستور الاتحاد السويسري والنافذ عام ٢٠٠٠ .

وقد استبان لنا من جراء البحث أن الدساتير محل الدراسة اتجهت نحو إشراك مجلسي البرلمان في ممارسة الاختصاصات المالية، مع ميل بعضها الى ترجيح كفة المجالس الشعبية ، ماعدا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي جاء تنظيمه قاصراً لهذه المسألة ، لذلك اودعنا خاتمة البحث النتائج التي وصلنا إليها والمقترحات التي تركزت حول بعض التعديلات على النصوص القانونية الواردة ضمن مفردات البحث ونأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بها .

Abstract

The financial terms of reference of the most important disciplines enjoyed by the Parliament as it derives its existence from the base does not tax without representation, and this rule demonstrate the Parliament link financial laws, so constitutions provide for the right of Parliament in the executive institution in how to collect the money control and disbursed by the adoption of the state budget which must be submitted to parliament recognizes by him and so that he can monitor how the state for resources and ways of spending, as well as tax and other financial matters Organization State or related to public affairs such as loans report.

If the bilateral parliamentary system worthy of constitutional recognition and regulation of the legal, the goal envisaged by the research are: identify the legal principles that regulate the financial terms of reference between the two dual legislatures control, as subject is of great importance in light of the changes and transformations that have taken place in Iraq, which epitomized the transition from simple State to the Federal State, and the transformation of the PLC system to individual bilateral parliamentary system .

In order to achieve this goal and to take aspects of the issue divided the research on the three sections and a conclusion, we have dedicated the first to study the organization of the terms of reference the two chambers to approve the state budget, and Pena in the second regulate the terms

of reference chambers in taxes, and we discussed in the third organization of the terms of reference chambers in public loans, we have followed in our study analytical methodology of the study, which was limited to the comparison of the Iraqi basic Law for the year ١٩٢٥, and the Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥, with comparative models constitutionality of the boss, is the Constitution of the United States, issued in ١٧٨٧, and the Constitution of the Swiss Confederation in ٢٠٠٠ and in force.

The Esteban us as a result of the research that constitutions in the study tended to involve the Houses of Parliament in the exercise of financial disciplines, with a mile each to tip the People's Councils, except the Constitution of the Republic of Iraq for the year ٢٠٠٥ which was organized by a minor for that matter, so we deposited finale search results that we have reached the proposals, which focused on some of the amendments to the legal provisions contained within the search terms and hope of the Iraqi legislature to take them.

المقدمة

تعد الاختصاصات المالية من أهم الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان باعتبار أنها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة دون تمثيل ، وهذه القاعدة تدل على ارتباط البرلمان بالقوانين المالية، لذلك تنص الدساتير على حق البرلمان في مراقبة المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها عن طريق إقرار ميزانية الدولة التي يجب أن تعرض على البرلمان وتقر من قبله وبذلك يتسنى له مراقبة كيفية حصول الدولة على مواردها وسبل إنفاقها ، وتقرير الضرائب والرسوم على المفروضة على المواطنين والمسائل الأخرى المنظمة لشؤون مالية الدولة أو متصلة بها ومنظمة بواسطة القانون استنادا للدستور.

ومن هنا تتبلور أهمية البحث في موضوع تنظيم الاختصاصات الدستورية المالية في نظام الثنائية البرلمانية، إذ انه يأخذ بعدا قانونيا ودستوريا يتعلق بشكل الدولة في حال كونها بسيطة أو مركبة، وشكل نظام الحكم في كونه ملكيا أم جمهورياً، وطبيعة النظام السياسي برلماني أو رئاسي أو نظام الجمعية، كما يكتسب الموضوع أهمية بالغة في ضوء التغيرات والتحويلات التي طرأت في العراق تتمثل بالانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية، والتحول من نظام المجلس التشريعي الفردي إلى نظام الثنائية البرلمانية، مما يستوجب إعادة بناء النظام القانوني وسن التشريعات بما يتلائم والواقع الدستوري الجديد.

إن البحث في هذا الموضوع ، يثير عدة إشكاليات، منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والتشريعية، حيث تثار مشكلة قصور النصوص الدستورية في شأن تبنيها لنظام الثنائية البرلمانية وغموضها على مستوى النظام الاتحادي السائد في الدولة ، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي الذي قد يفرض الواقع قيوداً عديدة على شكل السلطة التشريعية وتكوينها تصل إلى حد تغييب احد المجلسين أو إلغائه ، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص القانونية وبين الواقع السياسي ، كما تثار في العراق إشكالية اناطة احكام تكوين مجلس الاتحاد وتحديد اختصاصاته الى قانون عادي يسنه مجلس النواب ، مما يؤدي الى جعل مجلس النواب في مركز دستوري اسمي من مجلس الاتحاد.

سنتبع في بحثنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة ، وستقتصر هذه الدراسة على القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، ودستور جمهورية

العراق لسنة ٢٠٠٥ بوصفهما الدستوريين الوحيدين في العراق اللذين تبني نظام الثنائية البرلمانية ، أما بقية الدساتير العراقية المؤقتة الصادرة بعد دستور ١٩٢٥ وقبل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد كانت السلطة التشريعية في ظل هذه الدساتير من نوع خاص ، وقد اعتمدنا في البحث المقارنة بنماذج دستورية رئيسية ، تتمثل بدستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة ١٧٨٧ ، والدستور الاتحاد السويسري والنافذ عام ٢٠٠٠ .
وتأسيساً على ما تقدم سيجري تقسيم البحث على ثلاثة مباحث ، نخصص الأول لدراسة تنظيم اختصاصات المجلسين في إقرار الموازنة العامة للدولة ، وسنعرض في الثاني إلى تنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب ، وسنبين في الثالث تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة .

المبحث الأول

تنظيم اختصاصات المجلسين في إقرار الموازنة العامة للدولة

إن من المتفق عليه بين كتاب المالية العامة إن الموازنة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية ، وحيث إن مفهوم الدولة وفلسفتها قد تطور مع مرور الزمن من دور الدولة التقليدية (الحارسة) إلى الدولة المتدخلة ثم إلى الدولة الاشتراكية ، فإن ذلك التطور كان لابد أن يؤثر في الموازنة فيجعلها تجاري في مفهومها وأهدافها فلسفة الدولة ووظائفها.^(١)

وقد عرفت الموازنة تعريفات فقهية متعددة لكنها وإن اختلفت في المبنى ، فإنها تتفق في المعنى، إذ أنها تدور حول جوهر واحد ، إذ عرفت بأنها "هي خطة سنوية اقتصادية مالية سياسية ، متمثلة بمجموعة من الأهداف والبرامج المقرر تنفيذها من قبل وحدات الدول المختلفة خلال فترة زمنية معينة (سنة عادة) معبرا عنها بتقديرات تكاليفها المالية مع بيان تقديرات مصادر تمويلها"^(٢) .

كما عرفت بأنها "الخطة المالية الشاملة للدولة تنتج عن قيام الدولة بوظائفها لسنة محددة وتصدر بقانون ثم يتبعها الرقابة على حسن تنفيذها"^(٣) .

والميزانية العامة طبقا للفكر الاقتصادي تعني "بيان تقديري بما يمكن للحكومة إن تنفقه ، وما ينتظر إن تجنيه من المال خلال فترة معينة من الزمن تقدر في الغالب بسنة"^(٤) .

أما التعريف التشريعي للموازنة فقد عرفها قانون أصول المحاسبات العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل بأنها "الجدول المنظمة تخمين الواردات والمصارفات لسنة مالية تعين في قانون الميزانية"^(٥) .

وفي ضوء ما تقدم فان الميزانية عمل تقوم به لسلطة العامة لتحضير الميزانية وتنفيذها ومن ثم فهو عمل إداري له محتوى مالي يتم اعتماده بالقانون الذي تصدره السلطة التشريعية ، وهذا القانون لا يعتبر قانونا بالمعنى الدقيق لكلمة قانون ، لأنه لا يتضمن قواعد موضوعية عامة مجردة كباقي القوانين فليس له من القانون إلا الاسم^(٦) .

فهو من حيث المحتوى تمثل الميزانية عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية تنتج عن تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة ، وهذا العمل المحاسبي التقديري يكتسب صفته القانونية من القانون الذي يجيزه ويجعله ملزماً ، وهذا العمل ليس قانونا إلا من حيث الشكل فقط على أساس انه لا يتضمن قواعد عامة جديدة وإنما هو إجازة من جانب البرلمان للتقديرات الواردة في الجدول المحاسبي التقديري^(٧) .

وتمر الموازنة بمراحل متعددة تكاد تكون أساليبها وإجراءاتها واحدة في أغلبية الدول أو هي متقاربة إلى حد كبير^(٨) ، وتبدأ هذه المراحل بتحضير وإعداد الموازنة ، والقاعدة العامة إن السلطة التنفيذية هي المختصة بتحضير الميزانية ، أي بتحديد الخدمات التي يتعين أداؤها في السنة المالية المقبلة وتقدير النفقات والإيرادات العامة ، من خلال جمع المعلومات والبيانات من الوزارات والإدارات والجهات العامة التي تشملها موازنة الدولة^(٩) .

إذ تقوم هذه الوزارات والجهات بإحالة موازنتها إلى وزارة المالية لتقوم الأخيرة بمناقشتها مع المختصين في كل وزارة ، فإذا ما تم ذلك تتولى وزارة المالية تجميع تلك البيانات وتوحيدها لعمل مشروع الموازنة الذي سيتضمن جدولين موحدتين أحدهما للإيرادات والآخر للنفقات العامة^(١٠) .

وبعد الانتهاء من تحضير وإعداد مشروع قانون الموازنة يرفع إلى البرلمان لتبدأ بذلك مرحلة اعتماد الموازنة ، وهي من المراحل المهمة والأساسية ، إذ يتوقف عليها إقرار الموازنة أو تأجيلها أو رفض بعض

بنودها أو تغييرها ، وتتخلل هذه المرحلة اعتبارات عديدة اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وإنسانية^(١١) . وإذا اعتمد البرلمان الميزانية مثل ذلك إجازة للسلطة التنفيذية للقيام بتنفيذها^(١٢) .

فإذا كان البرلمان مكون من مجلس واحد فلا تثار أية مشكلة ، إذ انه سيكون المسئول عن مناقشة مشروع قانون الموازنة واعتمادها ، غير إن المشكلة تثار في الدول التي تتبنى نظام الثنائية البرلمانية ، فهل إن مجلس النواب هو المعني في إقرار الموازنة أم أن المجلس المعني بإقرارها هو المجلس الأعلى ، أم انه اختصاص يشترك به مجلسي البرلمان ؟

ومن أجل الوقوف على الحلول الدستورية لهذه المشكلة سنقوم بتقسيم البحث على مطلبين نخصص الأول للبحث في تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في العراق ، وسنعالج في الثاني تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في الدول المقارنة وكالاتي :

المطلب الأول : تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في العراق

يتطلب الكشف عن كيفية تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في العراق تقسيم البحث على النحو التالي :

الفرع الاول : موقف القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

باستقراء نصوص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ يتبين أن مجلسي البرلمان لا يمتلكان حق المبادرة باقتراح مشاريع القوانين ذات الطبيعة المالية ، إذ أن القانون الأساسي أخرج سلطة اقتراح القوانين المالية من نطاق اختصاصاتهما^(١٣) . ويستدل على ذلك بنص المادة (٤٥) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ إذ نصت "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالأمر المالية".

إن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى لم يقرر لمجلس الأمة حق اقتراح اللوائح الخاصة بالشؤون المالية وقصر هذا الحق فقط للسلطة التنفيذية وذلك بدلالة المادة (١٠٠) من دستور ١٩٢٥ التي نصت على أن "يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً جميع

اللوائح القانونية لتخصيص الأموال أو تزيد التخصيصات المصدقة أو تنقيصها أو إلغائها وكذلك قانون الميزانية....." (١٤).
وقد تأكد ذلك بمقتضى المادة (١٠٥) منه إذ نصت على أن "لا يجوز عرض لائحة قانونية ، أو إبداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية إلا من قبل أحد الوزراء".
ولعل تبني القانون الأساسي هذا الأسلوب قد تم بتأثير الانتقادات التي توجه إلى ميل المجالس النيابية إلى الإسراف والتبذير ، ولذلك عالجت الدساتير هذه الحالة بحظر اقتراح مشروعات القوانين ذات الطبيعة المالية على السلطة التشريعية ، بيد أن هذا الرأي لم يسلم من سهام النقد لأنه لا ينسجم والمبادئ الديمقراطية ، فحرمان السلطة التشريعية وهي الهيئة التي تمثل إرادة الأمة من أن يكون لها رأي في توجيه إدارة المسائل المالية ، لأن من يملك توجيه السياسة المالية ، يستطيع توجيه سياسة الدولة برمتها (١٥).

غير أن القانون الأساسي وبالرغم من حرمان مجلسي البرلمان من اقتراح القوانين المتعلقة بالمسائل المالية ، إلا انه لا يمنع من أن تقوم السلطة التشريعية من مراقبة تصرفات الحكومة مراقبة دقيقة في المسائل المالية ، ومنها سلطة مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة (١٦).
إذ نصت المادة (٩٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على أن "يجب أن تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية ، وهذا يجب أن يحتوي على مخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة".

وقد ألزمت المادة (٩٩) منه مجلس الأمة أن يصدق الميزانية في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون .
في حين أوجبت المادة (١٠٠) منه "أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال ، أو تزييد التخصيصات المصدقة ، أو تنقيصها ، أو إلغائها ، وكذلك قانون الميزانية.....".

على أن تجري المفاوضات في قانون الميزانية ، ويصوت عليها مادة فمادة على حدة ، ثم يصوت عليه ثانية بصورة إجمالية . أما الميزانية ذاتها فيصوت عليها فصلاً فصلاً (١٧).

يتبين مما تقدم إن القانون الأساسي العراقي قد قرر أسبقية لمجلس النواب وأولويته في بحث الميزانية أو غيرها من المشروعات وهذه الأولوية مقررة بخصوص الميزانية في معظم الدساتير ولها أهميتها التي لا تخفى إذ تصبح لمجلس النواب فعلا الكلمة الأولى وبذلك يقوم بالدور الأساسي في هذا الخصوص^(١٨).

ولئن كانت الأسبقية في نظر الميزانية تعود لمجلس النواب ، فإن باستطاعة مجلس الأعيان أن يرفض الميزانية ومن ثم عدم الموافقة على بعض الاعتمادات الضرورية التي تطلبها الوزارة إذا ما عقد مجلس الأمة بهيئة مؤتمر باجتماع مجلس الأعيان ومجلس النواب^(١٩).

ومن كل ما تقدم نستنتج أن سلطة إقرار الميزانية تعود إلى كلا المجلسين مع الأخذ بنظر الاعتبار التقضيل الدستوري لمجلس النواب بمنحه أولوية النظر في مشروع الموازنة العامة ، بيد أن ذلك لا يخل بمبادئ الثنائية البرلمانية ، إذ أن كلا المجلسين يتمتعان بسلطات فعلية في إقرار الموازنة .

الفرع الثاني : موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

تحرص أغلبية الدساتير التي تعتنق المذهب الديمقراطي ، أن يكون الحق في اقتراح القوانين لأعضاء البرلمان والسلطة التنفيذية ، بيد أنها تمنع هذا الحق عن أعضاء البرلمان فيما يتعلق بقوانين الميزانية^(٢٠).

وتعليل ذلك هو أن السلطة التنفيذية تملك من الوسائل الفنية والمعلومات ما يؤهلها للقيام بهذه المهام هذا من ناحية ، وحيث أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة أمام البرلمان كان من الطبيعي أن تناط إليها سلطة إعداد الميزانية من ناحية أخرى^(٢١).

وعلى هدى ما تقدم سار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فيما يتعلق بسلطة إعداد واقتراح القوانين المالية ، إذ ورد إعداد مشروع الموازنة العامة ضمن الاختصاصات المنفردة لمجلس الوزراء^(٢٢) . وهذا ما قضت به المادة (٨٠) بنصها "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: رابعا - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.....".

ولا يجوز أن تتأخر الحكومة في إعداد الموازنة وإرسالها للبرلمان ، فعندما تأخرت الحكومة في تقديم الميزانية عام ٢٠٠٧ إلى مجلس النواب

أدى ذلك إلى تأخير إقرار ومصادقة الموازنة العامة قرابة ثلاثة أشهر، وتأخر الحكومة في تقديم الموازنة في الموعد المحدد لها دون موافقة مجلس النواب يجعلها أمام مسؤولية قانونية^(٢٣).

ولذلك تذهب اغلب الدساتير إلى تحديد المدة الزمنية التي يجب تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة فيها إلى البرلمان ، وهي قبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة أو قبل ابتداء السنة المالية بشهر على الأقل ، وهو أمر لم يتطرق له الدستور العراقي^(٢٤).

إذ نصت المادة (٦٢) من الدستور في البند (أولاً) منها أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره".

إن هذا الأمر يستنهضنا إلى دعوة المشرع الدستوري العراقي إلى تعديل الدستور وتضمينه نصاً يوجب على الحكومة أن تقدم مشروع الموازنة العامة للدولة قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية الجديدة.

كما أن تدقيق النظر في النص المتقدم يكشف لنا أن المشرع الدستوري العراقي قد اختص مجلس النواب دون مجلس الاتحاد في مناقشة قانون الموازنة العامة للدولة وإقرارها ومن ثم فهي تدخل ضمن الاختصاصات التي ينفرد بممارستها مجلس النواب.

وتأكيداً لما تقدم فقد قرر قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣ أن "لا يعمل بأي قرار مخالف للقانون ولا تتحمل الخزينة العامة أي أعباء لهذا القرار ما لم يكتسب الشرعية القانونية ويصادق عليه مجلس النواب"^(٢٥).

ولعل ذلك يتفق مع ما تذهب إليه بعض الدساتير التي تعمل على تمييز المجلس الأدنى المنتخب عن المجلس الآخر في مجال إقرار الميزانية باعتباره الأكثر تمثيلاً للأمة^(٢٦).

كما أن النص المتقدم يبين أن الميزانية العامة للدولة، التي تبين إيراداتها ونفقاتها خلال عام هو عمل مختلط ، فمجلس الوزراء يقوم بإعداد مشروع الميزانية ، ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره^(٢٧).

وبذلك يتحقق مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما منحت المادة السابقة مجلس النواب الحق بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند

الضرورة أن يقترح على رئيس مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات^(٢٨).

وبإمعان النظر بمضمون النص المتقدم أن لمجلس النواب أن يقترح تخفيض مجمل مبالغ الموازنة ، وليس له اقتراح زيادتها من دون الرجوع إلى مجلس الوزراء .

وقد تأكد ذلك بنص المادة (٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ بنصها على أن "يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية..... ثالثاً - النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية ، والمصادقة على الحساب الختامي ، ويختص أيضا بأجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله أيضا عند الضرورة أن يقترح مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقاً للمادة(٦٢) من الدستور" .

إذ أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ جعل متابعة الموازنة العامة للدولة والمناقلة بين أبوابها من اختصاصات اللجنة المالية^(٢٩).

كما يدخل بضمن اختصاصات مجلس النواب الموافقة على الاعتمادات الإضافية ، إذ أن موافقة مجلس النواب أمر جوهري يترتب على عدم تنفيذه عدم الاعتداد بالتصرفات المالية للحكومة^(٣٠) . فقد ألزم النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح تعديل تقترحه اللجنة في الاعتماد التي تضمنها مشروع الموازنة ، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية^(٣١).

حري بنا أن نشير إلى أن ليس من حق الوزارة والدوائر أن تتجاوز الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة ، ولا تزيد اعتماداتها^(٣٢) . كما لا يجوز صرف الاعتمادات المخصصة في الموازنة في غير السنة المالية التي خصصت لها الاعتمادات المرصدة في الموازنة والتي لا تصرف كلها أو قسم منها خلال السنة المالية^(٣٣) .

بمعنى أن التخصيصات في الموازنة تصرف في السنة المالية والمقصود بالسنة المالية هي الفترة التي تبدأ في ١/١ من العام وتنتهي في ١٢/٣١ من السنة المنتهية (نفس السنة) وضمن هذه الفترة يتم الصرف لأوجه الإنفاق المختلفة والوارد ضمن الموازنة كما ويتم جباية وتحصيل الإيرادات التي استحق قبضها وتسجيلها على السنة المختصة^(٣٤).

وتأسيساً على ذلك أعطى قانون الموازنة العامة رقم (٢) لسنة ٢٠١١ لمجلس النواب سحب الثقة من الوزير ورئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة في حالة عدم تنفيذ ما نسبته ٧٥% من التخصيصات الاستثمارية لوزارة أو دائرة من الموازنة العامة الاتحادية^(٣٥).

كما إن تأخر السلطة التشريعية في إقرار الموازنة نتيجة للمناقشات المطولة وتأثير الاتجاهات السياسية في مجلس النواب يعرقل العمل الحكومي^(٣٦). وهو ما حدث بالفعل في عام ٢٠١٤ إذ أن الاتجاهات السياسية أخذت مأخذها من قانون الموازنة مما أدى إلى عدم إقراره.

غير أن قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤^(٣٧)، قرر في حال "لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفيدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الأول، فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية، على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة (١٢/١) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين المصادقة على الميزانية، وتلك الأموال يمكن أن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون"^(٣٨).

جدير بالإشارة إلى أن بعض الدساتير قد وضعت حلاً لهذه المسألة^(٣٩)، وذلك بإلزام البرلمان بالتصديق على مشروع قانون الميزانية المقدم له من الحكومة خلال مدة معينة من تاريخ تقديمه^(٤٠)، يتعين خلالها إن يفصل البرلمان، وإلا فإن أحكام مشروع قانون الميزانية يمكن أن تسري بأمر تصدره السلطة التنفيذية^(٤١). ومن ثم يخسر البرلمان اختصاصه في هذا الخصوص لتلك السنة، فإذا ما مرت المدة المحددة في النص للموافقة على مشروع الميزانية، فلا يمكن للبرلمان بعد ذلك أن يبدي رأيه فيه أو يعدل فيه^(٤٢).

ومن هذا المنطلق أدعو المشرع الدستوري العراقي مدعو إلى وضع مدد دستورية لإقرار قانون الموازنة بحيث لا يجوز للبرلمان أن يتجاوزها

، وإلا فإن هذا الاختصاص يكون للسلطة التنفيذية ، واقترح أن يشترك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في إصدار أمر تنفيذ قرار الموازنة .

أما عن الاختصاصات المالية لمجلس الاتحاد في ميدان الموازنة العامة فتحدد في نطاق عرض موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها^(٤٣) . إذ نصت المادة (٩٦) من مشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور على أن "يعرض مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها" .

جدير بالإشارة أن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ قد بنفس السياق المتقدم ، إذ قصر اختصاص مجلس الاتحاد في مجال الموازنة العامة باقتراح مشروع موازنته السنوية ، بحسب ما صرحت عليه (١٨) منه بنصها "يقترح مجلس الاتحاد موازنته السنوية ويعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها وإدراجها ضمن الموازنة العامة الاتحادية" .

ومن كل ما تقدم نخلص إلى أن الدستور العراقي كان قاصرا في تنظيمه لاختصاص المجلسين في مجال إقرار الموازنة ، إذ انه لم ينظم ذلك في نصوص الدستور ، كما أن التعديل الدستوري المقترح هو الآخر لم يعالج هذا القصور ، وبذلك يكون المشرع الدستوري قد سجل تراجعا تشريعيًا واضحًا بالمقارنة مع القانون الأساسي العراقي ، وفي الوقت ذاته يكون قد تمرد على المبادئ الحاكمة لنظام الثنائية البرلمانية ، وندعوه بهذه المناسبة إلى تعديل الدستور وتضمينه نص يتماشى والأسس التي تقوم عليها الثنائية البرلمانية .

المطلب الثاني : تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في الدول المقارنة

أن البحث في موضوع تنظيم اختصاصات المجلسين في الموازنة العامة للدولة في الدول المقارنة يتطلب تقسيمه على فرعين وكالاتي :

الفرع الأول : موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

بالإبقاء النظر على نصوص الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ نجد انه منح مجلس النواب من دون مجلس الشيوخ سلطة إعداد المشاريع المالية وإقرارها ، قبل أن ينصرف مجلس الشيوخ لمناقشتها^(٤٤) .

إذ نصت المادة (١/٧/ف) من الدستور الأمريكي على أن "جميع القوانين الخاصة بتحصيل دخل تطرح في مجلس النواب ، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح أو يوافق على تعديلات ، كما في مشاريع القوانين الأخرى".

ويستفاد من ذلك أن سلطة اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بجمع إيرادات الدولة أو زيادتها هي من اختصاص أعضاء مجلس النواب فقط^(٤٥) . ولأعضاء مجلس الشيوخ سلطة اقتراح إدخال تعديلات عليها .

أما بخصوص الموازنة العامة فان السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية تمارس دورا هاما في الرقابة على الموازنة العامة للدولة ، حيث أنها قبل عام ١٩٢٤ وتأثراً بالنظام الرئاسي والفصل بين السلطات كانت الموازنة من عمل وإعداد البرلمان ، وبعد ذلك أصبح إعداد الموازنة تابع لرئاسة الجمهورية ، يقوم بتقديمها إلى البرلمان الذي يتولى الدراسة^(٤٦) .

أما بالنسبة لحق الرئيس في اقتراح القوانين ذات المسائل المالية فلقد مر بتطورات عديدة ابتداءً من سنة ١٧٨٩ عندما صدر قانون ٢ سبتمبر سنة ١٧٨٩ والذي بموجبه أنشأت وزارة المالية حتى صدور قانون الميزانية والمحاسبة الذي بموجبه منح الرئيس حقاً تشريعياً في اقتراح القوانين المالية وإعداد الميزانية وعرضها كما منحه القانون حق إنشاء مكتب للميزانية^(٤٧) . لمعاونته في هذا الصدد فضلاً عن ما يقدمه الرئيس من تقرير اقتصادي بعد إلقاء رسالته في بداية افتتاح دورة الانعقاد أي أن الرئيس هو صاحب الاقتراح المالي وبذلك يكون للكونكرس سلطة تعديل مقترحات الرئيس فقط، لذلك يجمع الفقه على أن رئيس الجمهورية الأمريكية يلعب الدور الأساسي في اقتراح القوانين المالية ابتداءً من قانون سنة ١٩٢١^(٤٨) .

وتبدأ مراحل إعداد الميزانية بان يقوم مدير مكتب الميزانية بتحضير مشروع تحت إشراف الرئيس الميزانية مع تقديرات مالية مناسبة ضرورية لمختلف أقسام الحكومة وتقرير عن مدخولات محتملة ، وتقدم الميزانية إلى الكونكرس على مسؤولية الرئيس وتعتمد من قبل لجنتين من مجلس النواب ، لجنة الطرق والوسائل ، ولجنة الصرف المالية ، وتقدم هاتان اللجنتان تقريراً إلى المجلس ويناقشها المجلس فيما بعد ويصدق اللائحة المالية ولائحة الصرف ، ثم ترسل اللوائح إلى مجلس الشيوخ ، مع أي تعديلات متفق عليها من قبل المجلس ، لترسل إلى الرئيس^(٤٩) .

بيد أن ما يؤخذ على طريقة إقرار الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية هو نقص في مسؤولية موحدة في مسائل المال ، والسبب في ذلك يعد إلى أن أعضاء الحكومة ومدير مكتب الميزانية ، لا يسمح لهم بحضور مناقشات المجلس وتقديم تبرير وشرح مقترحاتهم، فضلا عن أن لجان الكونكرس والأعضاء في المجلسين يملكون الحرية ليس فقط في تقليص مواد الصرف والدخل ، وإنما في اقتراح زيادات أو حتى إضافة مواد جديدة^(٥٠) .

جدير بالإشارة أن الموازنة بعد مناقشتها واعتمادها من قبل الكونكرس لا تصدر في صورة قانون إذ أن الرئيس هو الذي يحولها إلى قانون بتوقيعه ، فإذا رفض التوقيع وقدم اعتراضه يمكن أن يعرض مشروعا جديدا وبذلك يكون قد شارك السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة^(٥١) . وذلك خلاف ما هو متبع في العراق.

ويمارس الكونكرس سلطة الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية ، إذ تقوم مصلحة المحاسبة العامة بالرقابة على تنفيذ الموازنة ، وترفع تقريرها للكونكرس بعد ستة أشهر من انتهاء تنفيذ الموازنة وتعد هذه المصلحة ممثلة للبرلمان ، ومكتب الموازنة ممثل للحكومة ، والأمناء للصناديق المالية ، وتتم الرقابة على الأعمال المالية والسياسة المالية بصورة عامة ، ويعرض الرئيس في فترات معينة على الكونكرس النتائج التي تم التوصل إليها في المجالات الاقتصادية والمالية الاجتماعية^(٥٢) .

خلاصة القول أن سلطة مجلسي الكونكرس تنحصر في مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة ، وهذا الاختصاص يمارس على سبيل الاشتراك بين المجلسين فلا يختص به احدهما من دون الآخر ، إذ يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ بسلطة مناقشة الموازنة واقتراح إدخال تعديلات عليها سواء تضمنت إنقاص النفقات أو زيادتها ، وليس للمجلسين سلطة المبادرة باقتراح القوانين المالية في الوقت الحاضر ، بعدما كان مجلس النواب يملك تلك السلطة قبل عام ١٩٢٤ .

الفرع الثاني : موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠

لقد سار الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ على نفس النهج الذي اعتنقته الدساتير السابقة ، فقد أوكل الدستور سلطة إعداد الموازنة اقتراحها إلى السلطة التنفيذية والتي تتمثل بمجلس الاتحاد ، إذ قررت المادة (١/١٨٣) من الدستور السويسري بان "يقوم المجلس الاتحادي بإعداد الخطة المالية ، ويقترح مشروع الخطة ، ويعد ميزانية الدولة" .

ويتبين من النص المتقدم أن المجلس الاتحادي هو الذي يقوم بإعداد الخطة المالية ، كما يعد ميزانية الدولة ، كما يقوم بإعداد التقرير المالي الذي يقدم إلى الجمعية^(٥٣) .

وقد أكد الدستور الاتحادي السويسري على أن "يحرص المجلس الاتحادي على أن تكون الإدارة المالية سليمة"^(٥٤) .
وباعتقادي أن هذا النص من قبيل الحشو والتزويد الذي لا طائل منه ، فهو نص توكيدي لبدئية مسلم بها وهي ضرورة حرص هيئات الدولة على إدارة مهامها بصورة سليمة .

أما بالنسبة لسلطة مناقشة الميزانية واعتمادها فقد أناطها الدستور السويسري بالجمعية الاتحادية ، بمعنى أن الميزانية العامة تقرر من قبل السلطة التشريعية^(٥٥) .

إذ قررت المادة (١٦٧) من الدستور السويسري بان "تقرر الجمعية الاتحادية بشأن مصروفات الاتحاد وتحديد ميزانيته وتعتمد حساباته" .
وعليه فان الجمعية الاتحادية بمجلسيها هي التي تقرر مسألة مصروفات الاتحاد وتحدد ميزانيته وتعتمد حساباته^(٥٦) .

صفوة أن اختصاصات كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ، في مجال إقرار الموازنة العامة متساوية بحيث لا يوجد ترجيح لكفة أي مجلس على المجلس الآخر ، فلا يختص كل من المجلسين في إعداد مشروع الموازنة أو اقتراحها ، إذ أن هذه السلطة مقررة بصورة حصرية للسلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الاتحاد .

بيد أن كل من المجلسين يتمتع باختصاصات فعلية في نطاق مناقشة مشروع الموازنة والموافقة عليها، بمعنى أن هذا الاختصاص هو من الاختصاصات المشتركة التي يمارسها المجلسان كل على انفراد .

المبحث الثاني

تنظيم اختصاصات المجلسين في فرض الضرائب

تعددت التعريفات التي وضعها الفقه للضريبة بتعدد الزوايا التي ينظر منها كل فقيه ، بيد أن هذه التعريفات وبالرغم من تعددها تبقى الخصائص العامة المشتقة منها واحدة ، إذ تعرّف الضريبة بأنها "فريضة مالية نقدية تستأديها الدولة جبرا من الأفراد ، بدون مقابل بهدف تمويل نفقاتها العامة ، وتحقيق الأهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية"^(٥٧)

ويتجه الفكر الحديث في تحديد الأساس القانوني لفرض الضرائب وجبايتها إلى أن حق الدولة في ذلك ينبع من فكرة التضامن الاجتماعي التي تقضي بضرورة تضافر الأفراد جميعا في تحمل الأعباء العامة بحيث يتاح للدولة على أساس أنها ضرورة اجتماعية ، تتمثل بحماية المجتمع وتوفير الخدمات العامة لجميع المواطنين بصرف النظر عن مدى مساهمة كل منهم بالأعباء العامة^(٥٨) .

ويعد القانون الحجر الأساس الذي يشيد على أساسه النظام الضريبي لأي تنظيم دستوري ، استنادا لمبدأ سيادة القانون في الشؤون الضريبية^(٥٩)

فالقانون الضريبي يستمد ليس من حق الدولة على أموال الأفراد ، وليس من سلطة المشرع في فرض المبالغ الضريبية على الأفراد ، وإنما أيضا لحماية صالح الأفراد وأموالهم عند قيام الدولة باستقطاع جزء من أموالهم مقابل ما تقدمه لهم من منافع اجتماعية ومالية وسياسية^(٦٠) .

إن المقصود بقوانين الضرائب هي تلك القوانين التي تحدد الأعباء المفروضة على جميع المواطنين والعاملين في الدولة ، وتضع الأسس التي يتم بمقتضاها فرض هذه الضرائب وتحول دون التهرب الضريبي لحماية المجتمع من الآثار الضارة مالياً واجتماعياً واقتصادياً^(٦١) .

وبعبارة أخرى فإن القانون الضريبي يعني "مجموعة القواعد التي تنظم علاقة الدولة بالفرد في ميدان الضرائب"^(٦٢) .

إن التشريعات الضريبية يراد منها تحقيق عدة أهداف ، منها مالية تتمثل بتحقيق نوع من الإيرادات للدولة الإيرادات ، وهو ما تعده النظرية التقليدية في المالية العامة الهدف الرئيس المنشود من فرض الضرائب للدولة ، وقد يكون الهدف من الضريبة سياسياً ، كأن تستخدم الضريبة كأداة

بيد القوى السياسية المسيطرة في مواجهة المحكومين ، وقد يكون الهدف اقتصادياً كتشجيع الملكيات الصغيرة بإعفائها من الضرائب ، وقد يكون الهدف اجتماعياً ، كفرض ضرائب عالية على السلع التي ينتج عنها أضرار اجتماعية^(٦٣) .

إن غرض الاختصاص المالي للسلطة التشريعية ، هو بسط رقابتها على الجانب المالي في الدولة بغية المحافظة على أموال الشعب وعدم إهدارها ، وتوجيهها بالوجهة التي تهم مصالح الشعب عن طريق تحقيق المساواة أمام التكاليف العامة ، وتحقيق العدالة^(٦٤) . ويقتضي لتحقيق هذه العدالة أن لا تنظم أحكام الضرائب ، ولا تجبى حصيلتها ، ولا يعفى منها إلا بمقتضى قانون تسنه السلطة التشريعية المختصة ممثلة الشعب^(٦٥) .

فالاختصاص المالي هو أقدم الاختصاصات التي اعترف بها للمجالس النيابية وذلك بان البرلمانات قد ناقشت الضرائب وصوتت على ميزانيتها قبل تصويتها على القوانين العادية ، ومرجع ذلك أن أموال الدولة هي في حقيقتها أموال الشعب الذي يمثله أعضاء المجالس النيابية^(٦٦) .

فقد ولد القانون الضريبي بشكل متلازم والنظام النيابي ، ليؤثر أحدهما بالآخر ، فان فرض الضريبة وجبايتها غالباً ما ينص عليها الدستور ، حيث لا تفرض الضريبة أو تلغى إلا بقانون وعن طريق البرلمان ، وهذا يعني انه لا يحق فرض الضريبة بدون موافقة ورضا ممثلي المكلفين وهم رجال البرلمان^(٦٧) .

فلم يبدأ إقتراح قوانين الضرائب بالمعنى الدقيق في الظهور إلا عندما استكمل البرلمان هيمنته على الإجراءات التشريعية لسن القوانين، في عهد الملك (هنري السادس ١٤٢٢-١٤٧١) عندما أصبح للبرلمان حق صياغة مقترحاته في شكل مشروع قانون يعرض على الملك للموافقة أو الرفض ، فإذا وافق عليه تحول إلى قانون مكتمل^(٦٨) .

إذ استطاع البرلمان تقرير حقه في التشريع ، عن طريق سلطته في الموافقة على الضرائب، فقد كان مجلس العموم - بحكم صفته التمثيلية عن الشعب - يساوم الملك في سبيل إصدار قانون معين مقابل موافقته على الضرائب التي يحتاجها هذا من جانب ، وإما عن طريق تقديم البرلمان عرائض للملك تتضمن الالتماس بإصدار تشريعات معينة بحيث أن البرلمان ما كان ليوافق على الضرائب إلا إذا وقع الملك بالموافقة على العرائض المقدمة إليه من جانب آخر^(٦٩) .

وبمرور الوقت تطور النظام الضريبي إلى أن أصبح يمثل مجموعة التشريعات والسياسات والأجهزة التي تخطط وتدبر وتنفذ عملية تعبئة أو جباية الاستقطاعات المالية التي يؤديها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون في الدولة ، وبالتالي إنشاء الضرائب العامة ، أو تعديلها ، أو إلغاؤها لا يتم إلا بقانون تصدره السلطة التشريعية ولا يعفى احد من أدائها إلا بصور قانون ، وهذا يعني أن فرض الضرائب يكون تحت الرقابة المسبقة للهيئة التشريعية^(٧٠) .

وتدخل السلطة التشريعية في هذا الشأن لابد أن يتم عن طريق وضع تشريع محكم يتميز بالوضوح وبالبساطة ، يتضمن إجراءات محكمة للتطبيق سواء ما يتعلق بحصر المجتمع الضريبي أو حصر الممولين الخاضعين للضريبة، أو ربط الضريبة وتحصيلها^(٧١) .
ولأجل الإحاطة بتنظيم اختصاصات مجلسي البرلمان في نظام الثنائية البرلمانية في نطاق التشريعات الضرائبية ، سنقوم بتقسيم البحث على مطلبين ، نخصص الأول لتنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب في العراق ، أما الثاني فندرس فيه تنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب في الدول المقارنة وكالاتي :

المطلب الأول : تنظيم اختصاصات المجلسين في فرض الضرائب في العراق

إن البحث في موضوع تنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب في العراق يتطلب منا تسليط الضوء على موقف القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، ومن ثم نستجلي موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك بدراسة الموضوع في فقرتين وكالاتي :

الفرع الأول : موقف القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

مر بنا أن سلطة اقتراح القوانين محصورة بمجلس النواب فقط من دون مجلس الأعيان^(٧٢) ، إلا أن هذه السلطة لا يتسع نطاقها إلى ليشمل التشريعات المالية إذ منع مجلس النواب من الاقتراب من الأمور المالية^(٧٣) ، مما اضعف دوره كثيرا فلا يجوز أن تعرض لائحة القانونية أو إبداء اقتراح إلى احد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية إلا من قبل احد الوزراء^(٧٤) .

ولئن حرم الدستور بموجب المادة (٤٥) حق اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التشريعية، إلا أن هذا التحريم لا يمنع من أن تقوم السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب، من مراقبة تصرفات الوزارة في الجوانب المالية مراقبة دقيقة، وعليه لا يمكن للوزارة أن تنفرد بتقدير المسائل المالية عامة لأن تنظيمها خاضع لموافقة البرلمان ويمتلك مجلس الأمة حق تقرير الضرائب.^(٧٥)

إذ نصت المادة (١٠٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على أن "يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب ، أولاً جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال ، أو تزييد التخصيصات المصدقة، أو تنقيصها ، أو إلغائها ، وكذلك قانون الميزانية ، وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة" .

وقد قرر القانون الأساسي في المادة (٩١) منه بأن " لا يجوز وضع ضرائب أو رسوم إلا بقانون غير أن ذلك لا يشمل الأجور التي تأخذها دوائر الحكومة مقابل ما تقوم به من الخدمات العامة ، أو مقابل الانتفاع من أموال الدولة ، ولا يجوز وضع الضرائب والرسوم بمرسوم" .

يكشف لنا النص المتقدم أن فرض الضرائب لا يجوز إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية ، بوصفها الممثلة لإرادة الشعب ، ولا يجوز أن تفرضه السلطة التنفيذية بواسطة إصدار المراسيم .

إذ أن فرض الضريبة وجبايتها يعد من واجبات السلطة العامة ، بمعنى انه اختصاص أصيل للدولة لا يجوز أن يكون محلاً للاتفاق بين الدولة والأفراد ، وهذا يعني أن عنصر الإيجاب الذي تتميز به الضريبة هو إيجاب قانوني وغير معنوي ، ولكي يكتسب عنصر الإيجاب مشروعيته القانونية ، تحرص الدساتير على النص بأن فرض الضريبة وإلغاؤها لا يتم إلا بقانون ، ولا يجوز بناء على قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وتلتزم الدولة بمراعاة أحكامه وهذا العنصر هو الذي يجعل من الضريبة فريضة مختلفة عن موارد الدولة الأخرى مثل القروض الإعانات^(٧٦) .

أما المادة (٩٢) من القانون الأساسي فقد قضت بوجوب " أن تجبى الضرائب من المكلفين بدون تمييز ، ولا يجوز أن يعفى عنها أحد منهم إلا بقانون " .

يتبين من النص أن المشرع الدستوري يشدد على مبدأ العدالة الضريبية ، إذ أن هدف النظام الضريبي في أية دولة هو تحقيق العدالة إلى

جانب اعتبارات أخرى ، وقد ساد تصور خاطئ لدى البعض أن العدالة تعني وجوب تطبيق الضريبة النسبية ، وسندهم في ذلك هو تحقيق المساواة في المعاملة الضريبية للمكلفين ومنع التحكم في فرض الضرائب على المكلفين من خلال تغيير السعر المطبق من فئة إلى أخرى ، ولذلك توجه المتخصصون في المالية العامة إلى تبني فكرة الضرائب التصاعدية^(٧٧) . وبالرغم من أن دور السلطة التشريعية يزداد أهمية خاصة في مجال قوانين الضرائب بوصفها مصدرا مهما من إيرادات الدولة^(٧٨) ، إلا أن دورها ينحصر في مناقشة قوانين الضرائب والموافقة عليها أو رفضها ، وليس لها سلطة اقتراح هذا النوع من القوانين ، وان النصوص المتقدمة تكشف لنا بأن اختصاص مناقشة قوانين الضرائب والموافقة عليها أو رفضها هو من الاختصاصات المشتركة لمجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس الأعيان) يمارسونه بصورة فعلية كل على انفراد ، وهو ما يتفق ومبادئ نظام الثنائية البرلمانية.

الفرع الثاني : موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

باستقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بأنه نظم مسألة مراقبة السلطة التشريعية في المجالات المالية وذلك حسبما تقرره المادة (٢٨ / أولاً) إذ نص على أن " لا تفرض الضرائب والرسوم ، ولا تعدل ، ولا تجبى ، ولا يعفى منها ، إلا بقانون" . ومن خلال التمعن في النص السابق نجد بان المشرع الدستوري قد قرر مبدئاً عاماً مفاده عدم جواز فرض الضرائب وجبايتها والإعفاء منها إلا بموجب قانون ، بمعنى أن فرض الضرائب وجبايتها والإعفاء منها لا يمكن أن تتم إلا بتدخل السلطة التشريعية وفرض الرقابة المسبقة عليها^(٧٩) . ومن ثم فإن هذا المبدأ يضع أساساً مقبولاً لإجراءات السلطة التنفيذية في تنفيذها لبرامجها وخططها الاقتصادية المتعلقة بالشؤون المالية . وتطبيقاً لذلك نصت المادة (٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ في معرض تنظيمها لاختصاصات اللجنة المالية في مجلس النواب على أن "تختص هذه اللجنة بما يأتي:..... ثانياً : اقتراح التشريعات المتعلقة بالكمارك والضرائب والرسوم" .

ويرى الباحث أن هذه الرقابة لا تتم على أكمل وجه بالرغم من أهمية تدخل السلطة التشريعية وفرض رقابتها في هذا المجال ، ، إذ أن

المقترحات المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية والتي تقضي بفرض الضرائب هي قليلة في الغالب ، في حين يتزايد عدد الاقتراحات المطالبة بالإعفاء من الضرائب أو تخفيفها، وربما يرجع ذلك إلى رغبة أعضاء البرلمان في إرضاء الجماهير، وأيضاً يتدخل أصحاب المصالح لمحاولة تخفيض الضرائب أو إلغاؤها ويكون الهدف من هذا إرضاء أبناء دوائهم الانتخابية ، أو لأموال تخص مصالحهم الشخصية.

ولذلك عالج النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ هذه المسألة بأن أوجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة ، ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به أية لجنة من لجان المجلس ، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته^(٨٠) .

كما قرر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أن يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون^(٨١) .

يظهر من النص المتقدم أن الدستور العراقي قد راعى الجوانب الإنسانية ، إذ اخذ بمبدأ شخصية الضريبة، إذ أن تحقيق العدالة والمساواة في فرض الضرائب غير كافية لوحدها لتحقيق العدالة الضريبية، بمعنى أن قوانين الضرائب يجب أن تراعي الظروف الشخصية للمكلف ومركزه المالي ، بعبارة أخرى أن يأخذ قانون الضريبة بالظروف المحيطة بالمكلف ، ويقوم لها اعتباراً^(٨٢) .

وفي ضوء ذلك يجب يستبعد من المادة الخاضعة للضريبة جزء من الدخل مساوٍ لما هو لازم لإشباع الحاجات الضرورية ، أي حد الكفاف الذي يتحدد اجتماعياً ، ومثل ذلك تخفيف عبء الضريبة عن ذوي الأعباء العائلية الكبيرة^(٨٣) .

خلاصة القول إن الاختصاص بفرض الضرائب ينعقد لمجلس النواب من دون مجلس الاتحاد ، إذ أن الدستور صمت عن تنظيم اختصاصات الأخير محيلاً ذلك إلى قانون يصدر من مجلس النواب غير أن هذا القانون ظل حبيس النصوص الدستورية وهذا ما يجعل الدستور العراقي يخرج عن الأسس العامة للنظم التي تتبنى الثنائية البرلمانية .

جدير بالإشارة أن سلطة مجلس النواب بفرض الضرائب تتقلص لصالح السلطة التنفيذية ، إذ لا يجوز اقتراح أي قانون يتعلق بالضرائب ما لم يعرض على السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء ، في حين تتسع هذه السلطة في مجال مناقشة وإقرار قوانين الضرائب في اختصاص حصري لمجلس النواب يمارسه على سبيل الأفراد .

جدير بالإشارة أن مشروع تعديل الدستور الذي أعدته لجنة مراجعة الدستور لم يعالج قصور الدستور في هذا المجال ، إذ أن الاختصاصات المالية لمجلس الاتحاد على وفق مشروع التعديل تنحصر في ميدان الموازنة العامة فتحدد في نطاق عرض موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها^(٨٤) . إذ نصت المادة (٩٦) من مشروع تعديل الدستور على أن "يعرض مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليه" .

أما عن موقف قانون مجلس الاتحاد فقد خلا من اي ينص يخص الضرائب ، إذ ان المشروع قد حصر اختصاص مجلس النواب بتلك القوانين التي تهدف لتعزيز وتمكين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية.^(٨٥)

المطلب الثاني : تنظيم اختصاصات المجلسين في فرض الضرائب في الدول المقارنة

سننولى البحث في موضوع تنظيم اختصاصات المجلسين في الضرائب في الدول المقارنة ، وذلك بتقسيمه على فرعين وكالاتي :

الفرع الأول : موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

يجد أعضاء الكونجرس سندهم الدستوري بسلطة اقتراح القوانين الضرائبية بنص المادة (١ / ٣) من الدستور الأمريكي التي تنص بأن " جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع أو زيادة إيرادات الدولة ينبغي أن تصدر من مجلس النواب ، ولكن لمجلس الشيوخ أن يقترح إدخال تعديلات على هذه المشروعات مثل سائر مشروعات القوانين الأخرى" .

ويتبين من تحليل النص أن سلطة اقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بجمع إيرادات الدولة أو زيادتها فان اقتراحها يكون من اختصاص أعضاء مجلس النواب من دون مجلس الشيوخ^(٨٦) . فليس للأخير إلا أن

يقترح إدخال تعديلات على هذه المشروعات شأنها في ذلك شأن مشروعات القوانين الأخرى .

ولئن كان لمجلس النواب اختصاصات متساوية مع مجلس الشيوخ في نطاق التشريعات العادية ، فان له وحده دون غيره أن يقترح استحداث لوائح ضريبية^(٨٧) .

وذلك عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي يميز النظام السياسي الأمريكي ، فان صلاحية التشريع هي المهمة الأساسية للكونغرس ويمارسها المجلسان بالتساوي إلا في المجال الضريبي حيث تنحصر المبادرة التشريعية بمجلس النواب^(٨٨) .

ويذهب البعض إلى أن انفراد مجلس النواب بسلطة المبادرة في تشريع القوانين المتعلقة بتحصيل الموارد المالية ، من شأنه أن يقابل الاختصاصات التنفيذية الممنوحة لمجلس الشيوخ^(٨٩) .

إذ نصت المادة (١ / ٨ ف) من الدستور الأمريكي على أن يكون للكونغرس سلطة " فرض الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس وجبايتها ، لدفع الديون وتوفير سبل الدفع المشترك والخير العام للولايات المتحدة ، إنما يجب أن تكون جميع الرسوم والعوائد والمكوس موحدة في جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية " .

ذلك يعني ضرورة أن تجبى الضرائب بالمعدلات نفسها في جميع أنحاء البلاد وبذلك يتم تحصيلها على وفق تعداد السكان في الولايات مع مراعاة أن الولايات كثيرة السكان مثل نيويورك ستدفع ضرائب أكثر في جملتها ، عما تدفعه الولايات قليلة السكان مثل ولاية رايومنج^(٩٠) .

وإذا كان للكونغرس بمقتضى الدستور الحق في تشريع قوانين الضرائب^(٩١) . إلا أن هذا الحق غير مطلق إذ ليس له فرض ضرائب أفراد أو أية ضرائب أخرى ما لم تكن متناسبة مع الإحصاء أو التعداد الذي ينص الدستور على وجوب إجرائه كل عشر سنوات ، ولا يجوز له أيضاً فرض ضرائب على أية سلعة تصدرها الولايات ، سواء كان إرسال السلع إلى ولايات أخرى ، أو إلى دولة أجنبية ، بمعنى أن فرض الضرائب في الحالة المتقدمة محظور على الكونغرس ، بالرغم من أن الكونغرس يستطيع منع شحن بعض الأصناف أو تنظيم شروط شحنها^(٩٢) .

إذ صرحت المادة (١ / ٩ ف) بالسلطات المحظورة على الكونغرس إذ نصت على أن : " ٤- لا يجوز فرض ضرائب (أفراد أو أي ضرائب

مباشرة أخرى) ما لم تكن متناسبة مع الإحصاء أو التعداد .. ٥- لا يجوز فرض الضرائب أو الرسوم على سلع تصدرها أية ولاية....".
واستثناء من مبدأ الفصل بين السلطات، فقد أصبح للرئيس دور أساسي في التشريع المالي ، إذ اعتاد رؤساء الجمهورية على أن يرفقوا برسائلهم السنوية وغيرها من الرسائل التي يوجهونها إلى الكونكرس (اقتراحات بقوانين) ، وهي غالباً ما تكون بصورة مشروع قانون تام الصياغة وأحياناً بصورة فكرة لم تتم صياغتها القانونية^(٩٣) .
كما أن للرئيس الأمريكي أن يبين في مشروع الموازنة توصياته بفرض ضرائب جديدة^(٩٤) . غير أن هذه التوصيات قد لا تحظى بموافقة الكونكرس ، وللتدليل على ذلك يمكن الإشارة إلى المصاعب التي لاقاها الرئيس (ليندون جونسون) ، عندما طلب موافقة الكونكرس على زيادة الضرائب بنسبة ١٠% لسد العجز في الموازنة ، حيث أن هذا الطلب قدم في آب ١٩٦٧ ولم تحصل الموافقة إلا في حزيران عام ١٩٦٨^(٩٥) .
وقد استخدم بعض الرؤساء في الولايات المتحدة الأمريكية عدة وسائل لإرغام الكونكرس على الموافقة على ما يطلبه الرئيس، كدعوة الكونكرس للانعقاد في دورات استثنائية ، أو بالامتناع عن الموافقة على التعيينات التي يقترحها أعضاء الكونكرس كما حصل في عهد الرئيس ماك كينلي الذي أعلن صراحة "انه لن يحدث أي تعيينات جديدة ولفترة طويلة ما لم يوافق الكونجرس على قوانين الضرائب"^(٩٦) .
ومن كل ما تقدم نهدي إلى أن الدستور الأمريكي في معرض تنظيمه لاختصاصات مجلسي الكونكرس في نطاق قوانين الضرائب قد قرر الأفضلية الدستورية لمجلس النواب على مجلس الشيوخ إذ منح الأول دوراً فعالاً في مرحلتي الاقتراح والمناقشة ، إذ منحه سلطة اقتراح القوانين ذات الطبيعة المالية، في حين حدد سلطة الأخير باقتراح تعديلات عليها ، أما بالنسبة لمرحلة المناقشة فقد منح المجلسين سلطة متساوية في مناقشة وإقرار مشروع القانون ، ومن هنا يمكن القول أن الدستور الأمريكي يراعي المبادئ التي تحكم نظام الثنائية البرلمانية وإن كان قد اخل بالمساواة لصالح مجلس النواب .

الفرع الثاني : موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠

مرّ بنا فيما تقدم أن الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ أعطى الجمعية الاتحادية سلطات واسعة في كافة المجالات ، لاسيما في سلطة التشريع إذ تختص الجمعية بسن التشريعات في جميع المسائل التي تخرج عن اختصاص المقاطعات ، وذلك في صورة قانون اتحادي وأمر أو في صورة قرار اتحادي^(٩٧) .

ومن بين تلك المسائل التي تخرج عن سلطة الولايات مسألة فرض الضرائب إذ أنط الدستور سلطة تنظيمها بالجمعية الاتحادية ، بحسب ما نصت المادة (١٦٢ / ف ١) من الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ على أن "يجب إصدار كافة القرارات الملزمة قانونا في صورة قانون اتحادي وهذا ينطبق بوجه الخصوص فيما يتعلق بالقرارات الأساسية والموضوعات الآتية ٥- الجهات الملزمة بدفع الضرائب وموضوع وقيمة الضريبة ...".

كما حدد الدستور المبادئ العامة التي يتم بموجبها فرض الضرائب بمقتضى نص المادة (١٢٧) منه التي نصت على أن "١- يضع القانون المبادئ العامة التي تحكم الهيكل الضريبي ، بما في ذلك تحديد الملزمين بدفع الضرائب ، ومجالات الضرائب وتحديد قيمتها . ٢- تبعا لما تسمح به طبيعة الضرائب يجب على وجه الخصوص مراعاة مبدأ التعميم والتماثل في تحصيل الضرائب ، وكذلك مبدأ تحصيل الضرائب بالقدرة الاقتصادية لدافعي الضرائب . ٣- لا يجوز ازدواجية الضرائب بين المقاطعات ويتخذ الاتحاد الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك".

ولدى التمعن بالنص المتقدم يمكن أن نستخلص عدة نتائج تتمثل بما

يلي :

- ١- أن الدستور السويسري يقرر أن تحديد المبادئ الضريبية لا يتم إلا بقانون ، معنى ذلك انه جعل تحديد هذه المبادئ من اختصاص السلطة التشريعية متمثلة بالجمعية الاتحادية .
- ٢- أن المشرع الدستوري السويسري يشدد على مبدأ عمومية الضريبة ومبدأ المساواة وهو ما نستفيده من عبارة (مبدأ التعميم والتماثل في تحصيل الضرائب) كما انه اخذ بمبدأ شخصية الضريبة وهو ما

يتضح من عبارة (مبدأ تحصيل الضرائب بالقدرة الاقتصادية لدافعي الضرائب) .

٣- حرم الدستور الأزواج الضريبي بين المقاطعات ، الذي قد يحدث عندما تفرض على مكلف معين ضريبتان من قبل سلطتين أو أكثر فتقوم أكثر من سلطة بفرض نفس الضريبة على المكلف بخصوص نفس المادة الخاضعة للضريبة^(٩٨) .

أن هذه الأسس ينبغي على المشرع مراعاتها عند فرض الضرائب وتتبع أهميتها من ضرورة التوفيق بين مصلحتي المكلف والدولة على حد سواء والواقع أن (ادم سمث) أول من وضع هذه القواعد ، وهي تمثل الدستور العام الذي تخضع له القواعد القانونية التي تنظم الضرائب ، وتحترمها الدولة عند فرضها للضرائب وهذا ما يخفف من ثقل هذه الأعباء ويجعلها مقبولة لدى الأفراد^(٩٩) .

وفضلاً عن ذلك كله أكد الدستور على ضرورة تحقيق التوازن المالي بين المقاطعات وذلك ما صرحت به المادة (١٢٧) بنصها على أن "١- يعمل الاتحاد على تحقيق التوازن المالي بين المقاطعات . ٢- عند تحديد مساهماته يضع الاتحاد في الاعتبار القدرة المالية للمقاطعات والوضعية الخاصة بالمناطق الجبلية" .

وجملة القول أن اختصاص المجلسين في المجال التشريعي بشكل عام متساوي إذ لم يميز الدستور بينهما في هذا المجال^(١٠٠) . وتأسيساً على ذلك يكون لكل من مجلسي الجمعية الاتحادية (مجلس المقاطعات والمجلس الوطني) الاختصاص الفعلي باقتراح ومناقشة القوانين الضريبية ومن ثم الموافقة عليها ، كل على انفراد بحيث يستلزم لصدور القانون موافقة مجلسي الجمعية عليه .

المبحث الثالث

تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة

يعد القرض العام مصدر تلجأ إليه الدولة عندما تعجز مواردها الأخرى عن تغطية نفقاتها سواء الجارية منها أو الاستثمارية ، وعلى هذا النحو أصبح التجاء الدولة إلى الأفراد طالبة منهم تنازلهم عن بعض مدخراتهم مقابل فائدة تدفعها الدولة أمراً طبيعياً ، يأخذ مكانه جنباً إلى جنب مع الضريبة^(١٠١) .

فالقرض العام عبارة عن مبالغ النقدية التي تأخذها الدولة أو أي شخص معنوي عام آخر من أشخاص العامة أو الخاصة الوطنية والأجنبية أو من الدول الأخرى والمؤسسات الدولية مع التعهد بردها وبدفع فائدة عنها وذلك وفقاً لشروط العقد^(١٠٢) .

ومما تقدم نستطيع أن نستظهر الفرق بين القرض العام والضريبة من عدة وجوه ، فالقرض إيراد مخصص لإنفاق معين على العكس من الضريبة التي تعد إيراد غير مخصص ، كما أن الضريبة إيراد بلا مقابل في حين نجد أن القرض له مقابل يتمثل بالفوائد ، يضاف إلى ذلك أن الضريبة عمل يصدر بالإرادة المنفردة للدولة بينما القرض العام يحتاج إلى اتفاق إرادتين أو أكثر، وأخيراً فإن الضريبة تمثل إيراد نهائي للدولة في حين أن القرض العام إيراد مؤقت يسدد عند حلول ميعاد السداد^(١٠٣) .

إلا أن وجوه الاختلاف هذه قد خفت وطأتها جراء التطور الذي لحق المالية العامة ، فقد يقترب القرض من الضريبة عندما تلجأ الدولة إلى قروض إجبارية يلزم الأفراد بالاكتتاب بها ، وقد تكون بفائدة أو فائدة رمزية ، بل وحتى بدون فائدة، وقد تطرح الدولة قرضاً مؤبداً لا تلزم بسداده خلال مدة محددة^(١٠٤) .

فالقرض إذن هو "عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية ، مع الالتزام برد قيمته ، ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد ، وفقاً لشروط العقد"^(١٠٥) .

أما بخصوص عقد القرض العام فيعرف بأنه ذلك العقد الذي يتم بمقتضاه أن يقرض احد الأفراد أو البنوك مبلغاً من المال للدولة ، أو لشخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام مقابل تعهدها بدفع فائدة

سنوية محددة أو برد القرض وفقا للشروط المحددة في نهاية الأجل المحدد^(١٠٦).

بمعنى أن عقد القرض العام لا يتعدى كونه عقدا تبرمه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مع الجمهور أو مع دولة أخرى ، تتعهد بموجبه بسداد أصل القرض وفوائده عند حلول موعد السداد وذلك طبقا لإذن يصدر من السلطة المختصة^(١٠٧).

ويخلص الفقه القانوني بعد طول جدل حول الطبيعة القانونية لعقد القرض العام إلى اعتباره من العقود الإدارية تسري عليه كافة القواعد والأحكام التي تخص العقود الإدارية ، وتخضع النزاعات الناتجة بشأنها إلى ولاية القضاء الإداري بنص القانون فهي منازعات إدارية ، وان كان هناك رأي يفرق بين قروض الدولة وقروض غيرها من الأشخاص العامة ، بحيث يقرر للأولى صفة العقود الإدارية ، ولا يضيف على الأخيرة الصفة الإدارية^(١٠٨).

وتأسيساً على ذلك يعرفه الفقه القانوني بأنه عقد بمقتضاه يقرض احد الأفراد أو الشركات أو (البنوك بصفة خاصة) مبلغا من المال لشخص معنوي عام^(١٠٩).

ومن تحليل التعريفات السابقة نخلص إلى النتائج التالية :

١- أن عقد القرض العام من العقود الرضائية التي تصدر برضاء الطرفين ، إذ انه يقوم على أساس تعاقدية بين الشخص المعنوي المقترض من ناحية ، وبين المقرضين من ناحية أخرى ، فالقاعدة العامة أن يكون للمقرضين حرية الاكتتاب أو رفضه^(١١٠).

٢- لكي يصبح عقد القرض العام مشروعاً تتطلب الدساتير في معظم دول العالم موافقة السلطة المختصة سواء كان البرلمان أو أية سلطة تشريعية أخرى ، ومن ثم لا يجوز للدولة أن تبرم قرضاً مع أية جهة ما لم تحصل على ذلك الإذن ، وتتم موافقة المجالس النيابية في صورة قانون ، وهو قانون إجرائي من ناحية الشكل لا من ناحية الموضوع أي انه لا ينشئ قواعد قانونية مجردة ولا يتضمن قواعد أمرة وإنما هو مجرد موافقة السلطة التشريعية^(١١١) . فإذا ما وافق البرلمان على إبرامه كان للحكومة السير بإجراءات إبرامه وإلا امتنع عليها ذلك ، وهذا الحكم يسري سواء أكان عقد القرض العام

الذي تروم الحكومة إبرامه داخلياً أو خارجياً ، وسواء أكانت الدولة مقرضة أم مقترضة^(١١٢) .
إن استلزام موافقة المجالس النيابية يرجع إلى أسباب سياسية واقتصادية تتمثل بالآتي :

١- إن موافقة البرلمان ضرورية لمراقبة الإيرادات التي تحصل عليها الدولة وطريقة إنفاقها ، إذ أن القروض تؤدي إلى تحميل الدولة بالتزامات مالية لمدد طويلة وبشروط قد تكون مرهقة وفي غير صالح الدولة ، كما أن حق السلطة التشريعية في الموافقة على القرض واعتماده نتيجة منطقية لحقه في فرض الضرائب ، ولو أجازت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية الالتجاء إلى القروض دون موافقتها ، لعمدت الأخيرة إلى ذلك كلما رفض البرلمان فرض ضرائب جديدة ، كما أن اشتراط موافقة السلطة التشريعية يحد من رغبة السلطة التنفيذية بالإسراف^(١١٣) .

٢- يعد تدخل السلطة التشريعية من عوامل زيادة ثقة أصحاب الأموال والمقرضين في الائتمان العام، مما يؤدي إلى نجاح القرض كأداة لتحسين الدخل وتحقيق أهداف نقدية فبواسطة الاقتراض تزيد الدولة من القوة الشرائية المتداولة ، وما يستتبع ذلك من زيادة في الإنتاج ومن ثم اتساع مجالات الاستثمار^(١١٤) .

ومهما يكن من أمر فإن الالتجاء إلى القرض العام يعد من قبيل وسائل التمويل التي لا يصح أن تلجأ إليها الدولة إلا على سبيل الاستثناء وفي أضيق الحدود^(١١٥) . ولذلك قيل أن القرض من الموارد المالية غير السيادية لتغطية نفقات الدولة^(١١٦) .

وتأسيساً على ما تقدم سنتولى دراسة هذا الموضوع من خلال تقسيم البحث على مطلبين نتناول في الأول تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في العراق ، وسنعرض في الثاني إلى تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في الدول المقارنة وكالآتي :

المطلب الأول : تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في العراق

أن البحث في موضوع تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في العراق يوجب علينا تقسيم البحث على النحو الآتي :

الفرع الأول : موقف القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

لقد نظم القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ مسألة القروض العامة في المادة (٩٥) منه والتي نصت على أن " لا يجوز للحكومة أن تعقد قرضاً ، أو تتعهد بما يؤدي إلى دفع مال من الخزينة العمومية، إلا بموجب قانون خاص ، هذا إذا لم يكن قانون الميزانية مساعداً على ذلك " . وبإمعان النظر في النص المتقدم نجد بان القانون الأساسي منع الحكومة من اللجوء إلى الاقتراض العام إلا بعد الذهاب إلى السلطة التشريعية لاستحصال موافقتها ، فقد قرر أن القرض يتم بموجب قانون ، ومن البديهي أن القانون لا يصدر إلا من السلطة التشريعية .

وقد بينت المادة (١٠٠) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الإجراءات التي يتوجب على الحكومة القيام بها في حال التجاؤها إلى الاقتراض ، فقد نصت هذه المادة على أن "يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب ، أولاً جميع اللوائح القانونية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة" .

أن النص المتقدم يكشف لنا بوضوح أن السلطة المختصة بإعداد واقتراح قانون القرض هي السلطة التنفيذية ، وذلك يعني حرمان مجلس الأمة بمجلسيه ، مجلس النواب ومجلس الأعيان من حق اقتراح اللوائح المتضمنة للقرض عام .

ويتأكد لنا هذا الأمر من خلال العودة إلى نص المادة (٤٥) من القانون الأساسي التي نصت على أن " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب ، أن يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالأمور المالية....." . فهذا النص يحرم أعضاء مجلس النواب من تقديم اقتراح يتعلق بالشؤون المالية وبضمنها القرض العام ، أما مجلس الأعيان فهو محروم أصلاً من سلطة اقتراح القوانين بشكل عام سواء ما تعلق منها بالأمور المالية أو الأمور العادية .

بيد أن حرمان السلطة التشريعية من حق اقتراح قانون يتعلق بالقرض العام لا يعني حرمان السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب من مراقبة تصرفات الوزارة مراقبة دقيقة في الجوانب المالية ومنها ما يتعلق بالقرض العام لان تقريرها خاضع لموافقة البرلمان^(١١٧) .

ومما تجدر الإشارة إليه أن موافقة السلطة التشريعية تصدر في صورة قانون وان كانت هذه الموافقة ليس لها صفة الإلزام بمعنى أن

الحكومة يمكن أن تعدل عن إبرام عقد القرض العام ، وإذا كان إصدار القرض العام يتم بناء على قانون ، فتدخل السلطة التشريعية بإصدار هذا القانون لا يرجع إلى اختصاصها التشريعي ، وإنما بناء على توزيع الاختصاصات المالية بين سلطات الدولة المختلفة^(١١٨) .

أما بالنسبة لحق مناقشة هذه القوانين والموافقة عليها أو اعتمادها فهو حق مقرر للسلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة على أن قانون القرض العام شأنه في ذلك شأن أي قانون يتعلق بالأمر المالية يجب أن يعرض على مجلس النواب أولاً .

ومن ذلك كله يتبين عدم اختصاص مجلسي البرلمان بسلطة اقتراح قانون القرض العام ، وتنقرر لهما سلطة مناقشته وإقراره يمارسها بالتتابع ويكون البادئ هو مجلس النواب ، بمعنى أن هذا الاختصاص هو من الاختصاصات المشتركة التي تمارس على سبيل الانفراد .

الفرع الثاني : موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

باستقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يتبين لنا بان الدستور لم يتناول بالتنظيم مسألة القروض العامة ، إذ لم يفرد لها نصوص خاصة كما فعل في شأن مصادر تمويل الدولة الأخرى، كما هو الحال في الموازنة العامة للدولة ، أو في مجال الضرائب والرسوم ، كما انه لم يتناولها بضمن النصوص التي نظمت المسائل المالية الأخرى، بالرغم من كون القرض العام يعد مصدراً آخر من مصادر الإيرادات العامة يضاف إلى مصادرها الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد^(١١٩) .

إذ أن الدستور لم يتضمن أي نص يعالج مسألة القروض العامة ، سوى ما ورد فيه من إشارة عارضة للقروض الدولية وذلك في المادة (١٠٦/البند أولاً) منه ، وذلك عند تقريرها إنشاء هيئة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية إذ نصت على أن " تؤسس بقانون ، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية ، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الآتية : أولاً : التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية ، بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم..... " .

وقد جاء في مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ المعنى ذاته إذ نصت المادة (١٦/ثانياً) منه على أن "على مجلس الاتحاد إعطاء الرأي للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن حسن قيام الهيئة المذكورة في البند (أولاً) من هذه المادة بمهامها من خلال توزيع القروض الدولية.....".

والحقيقة أن ما يثير الاستغراب هو أن النصين السابقين يقصران الرقابة على توزيع القروض من دون أن يعالجا سلطة مجلسي البرلمان باعتماد القروض العامة ، علاوة على ذلك فإنهما يقصران الرقابة على القروض الدولية فقط .

كما أن القروض تنقسم إلى قروض داخلية و قروض خارجية إذ أن طابع القرض يتحدد بمكان إصدار القرض فإذا تم إصداره في الدول الأخرى عد القرض خارجياً ، وإذا تم إصداره في السوق الوطنية عد داخلياً^(١٢٠) .

جدير بالإشارة أن القروض الخارجية محاذير متعددة ، منها تحميل الاقتصاد الوطني أعباء نقدية وعينية ، كما أنها تجعل الدولة المقترضة في حالة تبعية اقتصادية وسياسية للدولة المقرضة^(١٢١) .

وعلى أية حال يبدو أن الدستور ترك أمر تنظيم القروض العامة إلى قانون الموازنة الاتحادية بدلالة نص المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨ التي نصت على أن "تراعى عدالة توزيع القروض الدولية التي تقدم للحكومة الاتحادية على أقاليم ومحافظات العراق وحسب نسب سكانها بعد الأخذ بنظر الاعتبار المشاريع الإستراتيجية الممولة من هذه القروض حصراً" .

وفضلاً عن خضوع تنظيم القروض لقانون الموازنة الاتحادية ، فإنه يخضع لأحكام قانون الإدارة المالية والدين العام الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .

وتأسيساً على حقيقة أن الدستور قد جعل إقرار الموازنة العامة من اختصاص مجلس النواب من دون مجلس الاتحاد^(١٢٢) ، فيكون تبعا لذلك أن اعتماد القروض العامة يدخل بصورة ضمنية في نطاق الاختصاصات الحصرية التي ينفرد بها مجلس النواب .

وتطبيقاً لذلك فقد تم اعتماد القرض الياباني من قبل مجلس النواب بالقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٧ ، إذ قرر مجلس الرئاسة المصادقة على هذا القانون بالقرار رقم (١٠) بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٧ بعد أن نال موافقة مجلس

النواب وهذا نصه "بناء على ما اقره مجلس النواب طبقاً للمادة (٦١/ رابعاً) من الدستور واستناداً إلى أحكام المادتين (٧٣/ ثالثاً) و (١٣٨/ سادساً) من الدستور قرر مجلس الرئاسة بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٧ / ٢ / ٢٠٠٨ المصادقة على القانون الآتي" .

ان النص المتقدم لا ينفى حقيقة مفادها ان سلطة مجلس النواب باصدار قانون القرض الياباني يستند الى اختصاصه بالمصادقة على المعاهدات الدولية المقرر بمقتضى نص المادة (٦١/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وليس اختصاصاً اصيلاً يخوله إقرار القروض العامة.

علاوةً على ذلك واستثناءً من مبدأ سيادة القانون في الشؤون المالية ، بات مستقراً في العراق عند نظر البرلمان لقانون الموازنة العامة منح ترخيص عام للحكومة بإبرام القرض العام وبكافة صورته وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة وفقاً للمبدأ المعروف في فرنسا ب (الترخيص الموازني) . وبناءً على ذلك فقد جاء في المادة (٢/ثانياً/ب) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣ بأن "يخول وزير المالية الاتحادي صلاحية الاستمرار بالاقتراض من صندوق النقد الدولي.... ومن البنك الدولي لتغطية العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية ، بالإضافة إلى الاقتراض الداخلي بموجب حوالات الخزينة" .

ويرى الباحث أن الدستور بإغفاله النص على تنظيم القروض العامة يكون قد اكتفاه نقص كبير إذ أن اغلب الدساتير تتناول هذه المسألة بالتنظيم، وتجعل سلطة الاقتراح منوطة بالسلطة التنفيذية ، أما سلطة مناقشة قانون القرض العام واعتماده فتحيلها إلى السلطة التشريعية .

وبهذا النقص الذي شاب الوثيقة الدستورية يكون النظام الدستوري العراقي وهو في آخر مراحل تطوره التاريخي قد سجل تراجعاً تشريعياً يجعله قاصراً عن بلوغ أول وثيقة دستورية عرفتها جمهورية العراق .

وفي ضوء ذلك نقترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل الدستور وتضمينه نصاً صريحاً ينظم فيه مسألة الاقتراض العام ، على أن يوكل الاختصاص باعتماد القرض العام إلى البرلمان شريطة أن تكون سلطة مناقشة مشروع قانون القرض وإقراره شركة بين مجلسي البرلمان يمارسها على سبيل الإنفراد، وفي سبيل ذلك اقترحنا النص الآتي : "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الالتزام بأي مشروع، يرتب دينا

يشغل ذمة الدولة في فترة مقبلة ، إلا بعد إستحصال موافقة مجلسي البرلمان .

المطلب الثاني : تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في الدول المقارنة

سنعرض في دراستنا لموضوع تنظيم اختصاصات المجلسين في القروض العامة في الدول المقارنة إلى بيان موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ ، ومن ثم استظهار موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ وذلك في الفقرتين الآتيتين :

الفرع الأول : موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧

ذهبت بعض الدساتير باتجاه التوسع في الاختصاصات المالية للبرلمان ، حتى أصبحت الحكومة ، لا تستطيع أن تعقد قرضاً حكومياً إلا بعد عرضه على البرلمان ، وهذا الاتجاه هو ما نجده مجسداً في دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(١٢٣) .

فمن خلال استعراض نصوص الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ يتضح لنا أن المشرع الدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية قد أشار صراحة إلى حق الكونكرس الأمريكي باستدانة الأموال لحساب الولايات المتحدة ، إذ نصت المادة (١ / ف٢/٨) من الدستور الأمريكي على أن يكون للكونكرس سلطة "استدانة الأموال لحساب الولايات المتحدة" .

واستناداً إلى النص المتقدم يمكن للكونكرس أن يقترض الأموال لحساب الولايات المتحدة وذلك عن طريق إصدار سندات حكومية ، لتمويل الحروب أو مساعدة الحكومة على تمويل برامج اجتماعية جديدة^(١٢٤) .

إن الاختصاص باستدانة أو اقتراض الأموال لصالح الولايات المتحدة الأمريكية يعد من الاختصاصات المشتركة للكونكرس الأمريكي^(١٢٥) .

وبعد أن أصبح إعداد الموازنة تابعاً لرئيس الجمهورية ويقوم بتقديمها للبرلمان ، أصبح من الجائز أيضاً للرئيس الأمريكي أن يبين في مشروع الموازنة ، عزمه بعقد قرض ثم يتم اعتماده من قبل الكونكرس بعد الدراسة والمناقشة^(١٢٦) .

لعل أهم وسيلة فعالة يملكها الكونكرس في مواجهة الرئيس الأمريكي هي سلطته المالية التي تتمثل في حق الكونكرس في إقراره ما يقرره الرئيس من قرارات بتقديم قروض مالية أو منح مساعدات للجنة ما ، وفي هذه الحالة لا بد من موافقة الكونكرس التي تعد وسيلة ضغط قوية على الرئيس وإدارته^(١٢٧).

ولذلك يرى البعض أن السلطات المالية للكونكرس من أهم وأخطر الاختصاصات ولاسيما انه يملك سلطة اقتراض الأموال لحساب الاتحاد وعليه أن يسدد الديون^(١٢٨).

ومن كل ما تقدم نستخلص أن الاختصاص باقتراح القروض العامة هو من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ، أما سلطة المناقشة والإقرار فيكون من اختصاص كل من مجلسي النواب الشيوخ ، بمعنى أن هذا الاختصاص يعد من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين ، بحيث يمارسها كل من المجلسين بصورة فعلية ، وهذا هو المراد من الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية .

الفرع الثاني : موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠

مر بنا فيما سلف أن الجمعية الاتحادية هي التي تختص بسلطة التشريع في جميع المسائل غير المخصصة للمقاطعات^(١٢٩).

وفضلاً عن ذلك فإن الجمعية الاتحادية تتمتع بسلطات واسعة ولاسيما في الاختصاصات التشريعية المالية ، فهي التي تقر الميزانية (بالكيفية التي مر تفصيلها) ، وجميع الطلبات الخاصة بالقروض الاتحادية^(١٣٠) . فالجمعية الاتحادية وبمقتضى الدستور هي التي تحدد مسألة مصروفات الاتحاد^(١٣١).

إذ نصت المادة (٣/١٥٩ب) من الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ على أن "تتطلب الموضوعات الآتية أغلبية أعضاء كل من مجلسي الشعب ومجلس المقاطعاتب- اتخاذ التشريعات الخاصة بالدعم المالي والقروض الملزمة والمدفوعات المرتبطة بمصروفات جديدة تدفع مرة واحدة وتزيد عن عشرين مليون فرنك سويسري أو مصروفات متكررة جديدة تتجاوز مليوني فرنك سويسري" .

ومن خلال إمعان النظر بمحتوى النص السابق يمكننا الخروج بعدة نتائج :-

- ١- إن الدستور السويسري أناط سلطة إقرار التشريعات الخاصة بالقروض الاتحادية بالجمعية الاتحادية ممثلة بمجلسها ، مجلس الشعب ومجلس المقاطعات .
 - ٢- تكون سلطة مناقشة وإقرار التشريعات الخاصة بالقروض العامة من الاختصاصات المشتركة بين مجلسي الجمعية الاتحادية ، من غير أي تفضيل دستوري لمجلس على آخر ، وبكلمة أخرى أن الدستور السويسري اعتمد المساواة التامة بين المجلسين في ممارسة هذا الاختصاص .
 - ٣- لقد اشترط الدستور السويسري لاعتماد القرض أغلبية أعضاء كل من مجلسي الشعب والمقاطعات، بمعنى انه مال إلى التشديد في موضوع القروض العامة ، إذ أن القرارات الصادرة في المواضيع التي لا تدخل في نطاق الموضوعات التي أشار إليها النص السابق ، لا يشترط لاتخاذها سوى أغلبية الأعضاء الحاضرين المصوتين ، شريطة تحقق النصاب القانوني للجلسات بحضور أغلبية أعضاء كل من المجلسين^(١٣٢) .
- ومن كل ما تقدم يتبين أن جميع الدساتير محل الدراسة قد تناولت بالتنظيم أحكام القرض العام مبينة سلطة كل من مجلسي البرلمان في ذلك ، ماعدا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، إذ جاء خلو من أي نص ينظم هذه المسألة الخطيرة .

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة البحث موضوع تنظيم الاختصاصات المالية في نظام الثنائية البرلمانية ، توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :-

أولاً : النتائج

١- استبان لنا أن النص على ثنائية السلطة التشريعية في صلب الوثيقة الدستورية (كما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) لا يكفي حتى يمكن القول بأن هذا النظام موجود، بل لا بد من وجود قواعد تفصيلية تتبنى تنظيم طريقة تكوين كل منهما، وتنظيم الاختصاصات الدستورية وبشكل تفصيلي ينتقي معه التداخل والتعارض في اختصاصات مجلسي البرلمان، مراعية في كل ذلك المبادئ العامة التي تتأسس عليها نظام الثنائية البرلمانية.

٢- تبين لنا أثناء البحث بأن المادة (١٣) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ تقيد اختصاص مجلس الاتحاد من حيث الموضوع باقتراح قوانين بشأن تعزيز وتمكين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التمتع بحقوقها وحقوق مواطنيها الدستورية والقانونية ، وهذا قيد خطير ينتقص من سلطات مجلس الاتحاد، وكان الأولى إطلاق العنان له ليقترح ما يشاء من المقترحات التي تتعلق بشؤون الاتحاد في كافة المجالات ، تمشياً مع المبادئ العامة لنظام الثنائية البرلمانية التي تقضي بالمساواة بين المجلسين في الاختصاصات التشريعية ، كما أن حصر اختصاص مجلس الاتحاد بالكيفية السابقة يؤدي إلى تداخل اختصاصه مع اختصاصات الهيئات المنصوص عليه في المادة (١٠٥) والمادة (١٠٦) من الدستور .

٣- وجدنا أن اغلب الدساتير تعتمد إلى تحديد المدة الزمنية التي يجب تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة فيها إلى البرلمان ، وهي قبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة أو قبل ابتداء السنة المالية بشهر على الأقل، وهو أمر لم يتطرق له دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ اغفل هذا الأمر بدلالة نص المادة (٦٢) من الدستور في البند (أولاً) منها أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره". مما يعد نقصاً جوهرياً ينبغي تلافيه.

٤- استبان لنا من البحث أن بعض الدساتير تلزم ، البرلمان بالتصديق على مشروع قانون الميزانية المقدم له من الحكومة خلال مدة معينة من

تاريخ تقديمه ، يتعين خلالها إن يفصل البرلمان ، وإلا فإن أحكام مشروع قانون الميزانية يمكن أن تسري بأمر تصدره السلطة التنفيذية ، ومن ثم يخسر البرلمان اختصاصه في هذا الخصوص لتلك السنة ، فإذا ما مرت المدة المحددة في النص للموافقة على مشروع الميزانية ، فلا يمكن للبرلمان بعد ذلك أن يبدي رأيه فيه أو يعدل فيه، ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

٥- أفاد البحث بأن الاختصاص بفرض الضرائب ينعقد لمجلس النواب من دون مجلس الاتحاد، إذ أن الدستور صمت عن تنظيم اختصاصات الأخير محيلاً ذلك إلى قانون يصدر من مجلس النواب، وأن سلطة مجلس النواب بفرض الضرائب تنقلص لصالح السلطة التنفيذية إذ لا يجوز اقتراح أي قانون يتعلق بالضرائب ما لم يعرض على السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء، في حين تتسع هذه السلطة في مجال مناقشة وإقرار قوانين الضرائب في اختصاص حصري لمجلس النواب يمارسه على سبيل الأفراد .

٦- تبين لنا بأن نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم تتناول بالتنظيم مسألة القروض العامة ، إذ لم يفرد لها الدستور نصوص خاصة كما فعل في شأن مصادر تمويل الدولة الأخرى، كما هو الحال في الموازنة العامة للدولة ، أو في مجال الضرائب والرسوم ، كما انه لم يتناولها بضمن النصوص التي نظمت المسائل المالية الأخرى ، بالرغم من كون القرض العام يعد مصدراً آخر من مصادر الإيرادات العامة يضاف إلى مصادرها الأخرى المتمثلة بالضرائب والرسوم والإصدار النقدي الجديد، وبذلك يكون قد اكتنف الدستور نقص كبير إذ أن أغلب الدساتير تتناول هذه المسألة بالتنظيم، وتجعل سلطة الاقتراح منوطة بالسلطة التنفيذية ، أما سلطة مناقشة قانون القرض العام واعتماده فتحيلها إلى السلطة التشريعية.

ثانياً : التوصيات

١- نوصي بالاسراع بتطبيق نظام الثنائية البرلمانية لكي تكون التشريعات غاية في الدقة، وصادرة عن إرادة واعية ومن دون تسرع ، ومنزهة عن القصور والغموض ، لكي تكون بمنأى عن الطعن بعدم دستوريته

من جهة، وبما يعصم نصوصها من امتداد يد المشرع إليها بالتعديل والتبديل والإلغاء ، والتقليل من تنامي التضخم التشريعي الذي نعيشه في العراق من جهة أخرى.

٢- نرتأي تعديل النصوص الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية ، بإلغاء نص المادة (٦٥) من الدستور ، ومعالجة تنظيم أحكام تكوين واختصاصات كل من المجلسين في صلب الوثيقة الدستورية بما ينسجم والمبادئ الحاكمة لنظام الثنائية البرلمانية، التي من أهمها ضمان حقوق المناطق المحلية مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية للدولة، مما يتحتم معه إلغاء نص المادتين (١٠٥) و(١٠٦) لانتفاء الحاجة لتأسيس هيئات لضمان حقوق المحافظات والاقاليم ومراقبة الواردات الاتحادية.

٣- نوصي المشرع العراقي بعدم اقرار مشروع قانون مجلس الاتحاد لأن النتيجة المنطقية لقراره لاتعدو ثلاثة فروض: الاول ان يمنح مجلس الاتحاد صلاحيات شكلية وضعيفة بحيث لا تجعل منه كفوؤاً لمجلس النواب وبذلك تنتفي الفائدة المرجوة من اقامة نظام الثنائية البرلمانية ، الثاني: ان يتنازل مجلس النواب عن بعض اختصاصاته الى مجلس الاتحاد وفي ذلك مخالفة دستورية، إذ ان ذلك يعد تعديلا لنصوص الدستور بغير الطريق الذي رسمه الدستور الثالث: ان يشرك مجلس الاتحاد معه في جميع اختصاصاته التي حددها الدستور وليس من المعقول أن يبادر مجلس النواب بايجاد ندا يقاسمه اختصاصاته الدستورية فيكون له منافسا ، علاوة على ان اقرار هذا القانون سيكون بمثابة تعديل ضمنى لنصوص الدستور .

٤- لا بد للمشرع الدستوري العراقي أن يبادر إلى تعديل الدستور وتضمينه نصاً يوجب على الحكومة أن تقدم مشروع الموازنة العامة للدولة قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية الجديدة ، حيث نرى ضرورة استبدال نص المادة (٦٢ / أولاً) ، بأن يقرأ النص المتقدم كالاتي : "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى البرلمان لإقراره قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية الجديدة".

وفضلا عما تقدم نقترح إضافة بندين جديدين للمادة المذكورة أعلاه وليكونا (ثانياً وثالثاً) على وفق الآتي " ثانياً : يجب أن يصدق مجلس

النواب ومجلس الاتحاد مشروع قانون الميزانية الاتحادية في اجتماع مشترك سابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون. ثالثاً : إذا لم يبت البرلمان في المشروع خلال مدة سبعين يوماً ، فمن الممكن وضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى أمر يصدره مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية " .

٥- نوصي المشرع الدستوري العراقي ان يضمن التعديل الدستوري المقترح نصاً ينظم اختصاصات طرفي الهيئة التشريعية في المجال الضرائبي ونقترح اقتباس نص دستور الولايات المتحدة الامريكية بهذا الشأن والذي تضمنه نص المادة (١١ / ف٣) التي نصت على أن " جميع مشروعات القوانين الخاصة بجمع أو زيادة إيرادات الدولة ينبغي أن تصدر من مجلس النواب ، ولكن لمجلس الاتحاد أن يقترح إدخال تعديلات على هذه المشروعات " .

٦- قترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل الدستور وتضمينه نصاً صريحاً ينظم فيه مسألة الاقتراض العام ، على أن يوكل الاختصاص باعتماد القرض العام إلى البرلمان شريطة أن تكون سلطة مناقشة مشروع قانون القرض وإقراره شركة بين مجلسي البرلمان يمارسانها على سبيل الأفراد، وفي سبيل ذلك اقترحنا النص الآتي : " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الائتزام بأي مشروع، يرتب ديناً يشغل ذمة الدولة في فترة مقبلة ، إلا بعد إستحصال موافقة مجلسي البرلمان " .

الهوامش

- (١) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، ط ١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٠٥-٥٠٦ .
- (٢) د. سعود جايد مشكور ، المحاسبة الحكومية ، ط ١ ، دار نيبور للطبع والنشر ، العراق ، ٢٠١٤ ، ص ٤٢ .
- (٣) د. محمد خير العكام ، الموازنة العامة بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة تصدر عن رئاسة الجمهورية السورية ، مج ٧ ، دمشق ، ٢٠١١ ، ص ٢٥٥-٢٨٠ .
- (٤) د. محمود حلمي ، مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر ، ١٩٦٤ ، ص ٣٠١ .
- (٥) المادة (٢) من قانون أصول المحاسبات العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- (٦) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي ، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣٢٢ .
- (٧) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، دار المعرفة الجامعية ، الازاربطية ، ١٩٩٦ ، ص ٣١٧-٣١٨ .
- (٨) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، المصدر السابق ، ص ٥٠٥-٥٠٦ .
- (٩) د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي وعلي سعد عمران ، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٤٠ .
- (١٠) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، المصدر السابق ، ص ٥٠٥-٥٠٦ .
- (١١) د. سعود جايد مشكور ، المحاسبة الحكومية ، المصدر السابق ، ص ٥٦ .
- (١٢) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المصدر السابق ، ص ٣٢٧ .
- (١٣) د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٤ .

- (١٤) أخذ بالاتجاه ذاته من قبله الدستور المصري لعام ١٩٣٠ المادة (٢٨) التي نصت على أن : (اقترح القوانين المالية خاص بالملك) .
- (١٥) د. مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي ، ط ٥ ، مطبعة السلام ، بغداد ، ١٩٤٧ ، ص ٦٣-٦٤ .
- (١٦) د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٣٣٤ .
- (١٧) المادة (١٠١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (١٨) وقد اخذ بهذا الاتجاه الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ في المادة (١٣٩) منه . ينظر في ذلك : د. عثمان خليل ، القانون الدستوري ، ك ١ ، المبادئ الدستورية العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٢٧ .
- (١٩) د. حسن أبو السعود سيف ، القانون الدستوري (مجموعة محاضرات) ، مطبعة الجزيرة ، ١٩٣٨ ، ص ٣٥٦ .
- (٢٠) د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري دستور سنة ١٩٧١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ ، ص ٢٤٤ ، وينظر كذلك : د. آدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج ٢ ، دار العلم للملايين ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٧١ .
- (٢١) د. محمد محمد عبد اللطيف ، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية ، ط ١ ، مكتبة الكويت الوطنية ، ٢٠٠٧ ، ص ٧٢ .
- (٢٢) د. جواد الهنداوي ، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي دراسة تحليلية مقارنة، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٥٠ .
- (٢٣) د. سيروان عدنان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٤ .
- (٢٤) من الدساتير إلى حددت المدة الزمنية التي يجب تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة فيها إلى البرلمان بشهرين قبل بداية السنة المالية الجديدة الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة (١١٥) منه والدستور البحريني في المادة (١٠٩) منه والدستور الكويتي في المادة (٧٤) منه أما الدستور الأردني فقد اشترط أن تقدم قبل ابتداء السنة المالية بشهر على الأقل. لمزيد من التفصيل ينظر: د. حنان القيسي

- مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٦١ .
- (٢٥) المادة (٢٦/أولاً) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣ المنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٢٧٢ في ٢٥/٣/٢٠١٣ .
- (٢٦) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٤٩٠ . وينظر كذلك د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٥٠ .
- (٢٧) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ٤٥ .
- (٢٨) المادة (٦٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٢٩) المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٣٠) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٧ .
- (٣١) المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ .
- (٣٢) المادة (٥) من قانون المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- (٣٣) المادة (٨) من قانون المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- (٣٤) د. سعود جايد مشكور ، المحاسبة الحكومية ، مصدر سابق ، ص ٦٦-٦٧ .
- (٣٥) المادة (٧ / رابعا) من قانون الموازنة العامة رقم (٢) لسنة ٢٠١١ .
- (٣٦) د. سيروان عدنان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، المصدر السابق ، ص ٥٤ .
- (٣٧) نشر في الوقائع العراقية العدد : ٣٩٨٤ في ١/٦/٢٠٠٤ .
- (٣٨) الفقرة (٤) من القسم (٧) من قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .
- (٣٩) من هذه الدساتير الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وذلك بمقتضى المادة (٣/٤٧) التي نصت على أن "إذا لم يبت البرلمان في المشروع خلال مدة سبعين يوماً ، فمن الممكن وضع أحكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى أمر" . أما الدستور المصري لسنة ١٩٧١ فقد قدم حلاً آخر لهذه المسألة وذلك بنص المادة (١٢٥) منه بان يعمل بالموازنة القديمة إلى حين إقرار الموازنة الجديدة.

- (٤٠) د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٤٩ .
- (٤١) د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، مصدر سابق ، ص ٣٦ ، و د. زهير شكر ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٠٩ ، وسار في ذات الاتجاه الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ في المادة (٨٦) منه ، إذ خول رئيس الجمهورية صلاحية إصدار مرسوم بموافقة مجلس الوزراء ويجعل هذا المشروع الذي تقدمت به الحكومة مرعياً ومأمون به ، للمزيد ينظر : د. محمد محمد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٩٤ ، و د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٧٢ .
- (٤٢) د. عبد الحميد متولي و د. محسن خليل و د. سعد عصفور ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د.ت ، ص ٢٢١ .
- (٤٣) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .
- (٤٤) علي يوسف عبد النبي الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٤ ، ص ٤٦ .
- (٤٥) Ph.Parini , Regimes Politiques Contemporaines , op. cit , p. ١٥٨ .
- (٤٦) د. جيهان حسين سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٣٧٦ .
- (٤٧) عمر حلمي ، مصدر سابق ، ص ٧٤٠ .
- (٤٨) منال الألوسي ، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري ١٩٢٥ - ١٩٧٠ دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ ، ص ٢٨٩ .
- (٤٩) د. ابدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، ترجمة نوري محمد حسين ، ط ١ ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص ٢١٢ .
- (٥٠) د. ابدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، المصدر نفسه ، ص ٢١٢ .

- (٥١) د. عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٣٧٦ .
- (٥٢) Duverger , (Maurice) . Les finances publiques , ١٩٦٨ , p. ٣٥ .
- (٥٣) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٩٣ .
- (٥٤) المادة (١/١٨٣) من الدستور السويسري النافذ عام ٢٠٠٠ .
- (٥٥) د. حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧، ص ٩٥ .
- (٥٦) لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدول الفيدرالية – دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١ ، ص ١٧٨ .
- (٥٧) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ٩١ .
- (٥٨) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، جامعة بغداد ، د. ت ، ص ١٤٠-١٤١ .
- (٥٩) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٣ .
- (٦٠) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٥٤ .
- (٦١) د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، مصدر سابق ، ص ٩٨ .
- (٦٢) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، المصدر السابق ، ص ٧١ .
- (٦٣) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، مصدر سابق ، ص ١٧٤-١٧٥ .
- (٦٤) د. عبد الحميد متولي ود. سعد عصفور ود. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ج ٢ ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، د. ت ، ص ٩٣ .
- (٦٥) محمد علوم محمد علي المحمود ، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٨-٢٩ .

- (٦٦) د. عثمان عبد الملك الصالح ، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ، ط ٢ ، مؤسسة دار الكويت للنشر ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٩٢ .
- (٦٧) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، المصدر السابق ، ص ١٣٥ .
- (٦٨) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة، ط ١ ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٣٧ .
- (٦٩) د. إبراهيم درويش ، الدولة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ ، ص ٣٢٢ وما بعدها .
- (٧٠) د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، المصدر السابق ، ص ٩١ .
- (٧١) د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، المصدر نفسه ، ص ٩٢ .
- (٧٢) المادة (٤٥) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٧٣) المادتين (١٠٠ و ١٠٥) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- (٧٤) د. حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق ، ص ٢٢٧ .
- (٧٥) د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، مصدر سابق ، ص ٦٤ .
- (٧٦) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ٩٢ .
- (٧٧) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ١٤١ .
- (٧٨) د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، مصدر سابق ، ص ٩٩ .
- (٧٩) وفقاً للقانون العراقي يتم جباية الأموال العامة بمقتضى قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ المعدل، وقانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ فضلاً عن القوانين المتعلقة بالضرائب والرسوم إذ تتضمن نصوصاً تنظم جبايتها.
- (٨٠) المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

- (٨١) المادة (٢٨/ ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (٨٢) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ١٢٧ .
- (٨٣) د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ و ص ١٨٩ .
- (٨٤) د. رافع خضر صالح شير ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٠١ .
- (٨٥) المادة (١٣ / أولاً) من مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ .
- (٨٦) د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط ١ ، دار الفكر العربي، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٢٧٢ .
- (٨٧) د. ابدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩ .
- (٨٨) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية ، ط ١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠١١ ، ص ٢٣٢ .
- (٨٩) د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي – العراق نموذجا ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٩ .
- (٩٠) الأستاذ لاري الويتز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، ط ١ ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ١٥١ .
- (٩١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٣٩ .
- (٩٢) د. محمد أبو زيد محمد علي ، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية ، مصدر سابق ، ص ١٢٤ .
- (٩٣) Cart Swisher : the theory and practice of American National Government, New York ١٩٥١ , p.١٠٢ , and Rowland Egger , the president of the United states , Mc Graw-Hill Co. ٥th ed. , ١٩٦٢ , P.١٦٧ .
- (٩٤) د. عبد الأمير شمس الدين ، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، مصدر سابق ، ص ٣٧٦ .

- (٩٥) د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، ط ١ ، مركز الكتاب الأكاديمي عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٨ .
- (٩٦) د. عبد الحميد متولي ، مصدر سابق ، ص ٢٩٢ . وكذلك : د. عمر حلمي ، مصدر سابق ، ص ٧٤ . وأيضاً : د. سعد عصفور ، مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠ .
- (٩٧) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٩٣ .
- (٩٨) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، مصدر سابق ، ص ٢٦٧ .
- (٩٩) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ١٤١ .
- (١٠٠) د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٩٣ .
- (١٠١) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ و ص ١٨٩ .
- (١٠٢) د. عاطف صدقي ، مالية الدولة ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٨ ، ص ٣٦٢ .
- (١٠٣) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ١٥١ .
- (١٠٤) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .
- (١٠٥) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص ٧١ .
- (١٠٦) د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٦ ، ص ١٣٣ .
- (١٠٧) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .
- (١٠٨) De Laubadere: Contrats a Oministratifs H. , G.D. Paris , ١٩٨٤ , P. ٢٢٤ .
- (١٠٩) د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٨٠ .

- (١١٠) د. عبد الكريم صادق بركات ، الاقتصاد المالي ، دار المعارف ، ١٩٨٤ ، ص ١٩٦ .
- (١١١) تفاصيل أكثر ينظر : د. رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ٤٨٨ وما بعدها .
- (١١٢) ينظر في ذلك : د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ٦٩ . وأيضاً : د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ .
- (١١٣) د. عبد الكريم صادق ، الاقتصاد المالي ، المصدر نفسه ، ص ٦٦ . وأيضاً : د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، المصدر السابق ، ص ١٣٣ .
- (١١٤) ينظر : د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٣٠ . وأيضاً : د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .
- (١١٥) د. محمد دويدار ، دراسات في الاقتصاد المالي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ و ص ١٨٩ .
- (١١٦) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص ٧١ .
- (١١٧) ينظر د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، مصدر سابق ، ص ٦٤ . وينظر بالمعنى ذاته : د. إحسان حميد المفرجي وآخرين ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٣٤ .
- (١١٨) د. جيهان حسن السيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٢٣ .
- (١١٩) د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، مصدر سابق ، ص ١٧٤ .
- (١٢٠) للتعرف تفاصيل أكثر عن أنواع القروض ينظر د. عبد العال الصكبان ، مقدمة في المالية العامة في العراق ، ج ١ ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، ص ٢٤٩ . وأيضاً : د. رفعت المحجوب المالية العامة - الإيرادات العامة ، ك ٢ ، دار النهضة

- العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣٤٩-٣٥٤ . وكذلك : د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص ٧١ .
- (١٢١) د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص ٧٥ .
- (١٢٢) ينظر نص المادة (٦٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٢٣) د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٥٦ .
- (١٢٤) د. جميلة مسلم الشرجي ، الاتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣ ، ص ١٥١ .
- (١٢٥) د. علي هادي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، مجموعة محاضرات مطبوعة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ ، ص ١١٨ .
- (١٢٦) د. عبد الأمير شمس الدين ، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان ، مصدر سابق ، ص ٣٧٦ .
- (١٢٧) د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، مصدر سابق ، ص ٦٨ .
- (١٢٨) د. محمد عمر مولود ، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي - العراق نموذجاً ، مصدر سابق ، ص ٢٢٩ .
- (١٢٩) المادة (١٤٤) من الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠ .
- (١٣٠) د. حميد حنون ، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق ، ص ٩٥ .
- (١٣١) المادة (١٥٣ / ف ١ ف ٢) من الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠ .
- (١٣٢) المادة (١٥٩) من الدستور السويسري لسنة ٢٠٠٠ .

المصادر

القرآن الكريم

أولاً : المصادر القانونية

- ١- الأستاذ لاري الويتز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة جابر سعيد عوض ، ط ١ ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .
- ٢- د. ابدوريا ، المدخل إلى العلوم السياسية ، ترجمة نوري محمد حسين ، ط ١ ، بغداد ، ١٩٨٨ .
- ٣- د. إبراهيم درويش ، الدولة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ .
- ٤- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، من دون مكان وسنة طبع.
- ٥- د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩٠ .
- ٦- د. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج ٢ ، دار العلم للملايين ، ٢٠٠٤ .
- ٧- د. اعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط ٤ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٨- د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي ، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠١١ .
- ٩- د. جميلة مسلم الشربجي ، الاتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣ .
- ١٠- د. جواد الهنداوي ، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، ط ١، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ .
- ١١- د. جواد الهنداوي ، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي دراسة تحليلية مقارنة، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ .

- ١٢- د. جيهان حسين سيد احمد خليل ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ، دار النهضة العربية القاهرة ، ٢٠٠١ .
- ١٣- د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- ١٤- د. حسن أبو السعود سيف ، القانون الدستوري (مجموعة محاضرات) ، مطبعة الجزيرة ، ١٩٣٨ .
- ١٥- د. حميد حنون ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
- ١٦- د. حميد حنون ، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل ، ١٩٩٠ .
- ١٧- د. حنان القيسي مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، ٢٠١٤ .
- ١٨- د. داوود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي ، ط ١ ، مركز الكتاب الأكاديمي عمان ، ٢٠٠٦ .
- ١٩- د. رافع خضر صالح شير ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ .
- ٢٠- د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ .
- ٢١- د. رفعت المحجوب ، المالية العامة - الإيرادات العامة ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
- ٢٢- د. رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
- ٢٣- د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٤ .
- ٢٤- د. سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية، د.ت.
- ٢٥- د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري دستور سنة ١٩٧١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٠ .
- ٢٦- د. سعود جايد مشكور، المحاسبة الحكومية ، ط ١ ، دار نيبور للطبع والنشر ، العراق ، ٢٠١٤ .

- ٢٧- د. سليمان محمد الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٦ .
- ٢٨- د. سيروان عدنان الزهاوي ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- ٢٩- د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- ٣٠- د. ضياء عبد الله الجابر الاسدي وعلي سعد عمران ، المسؤولية الجزائرية لعضو المجلس النيابي دراسة مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ .
- ٣١- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، جامعة بغداد ، د. ت .
- ٣٢- د. عادل فليح العلي ، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٧ .
- ٣٣- د. عاطف صدقي ، مالية الدولة ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٨ .
- ٣٤- د. عبد الحميد متولي و د. محسن خليل و د. سعد عصفور ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، د. ت .
- ٣٥- د. عبد العال الصكبان ، مقدمة في المالية العامة في العراق ، ج ١ ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل .
- ٣٦- د. عبد الكريم صادق بركات ، الاقتصاد المالي ، دار المعارف ، ١٩٨٤ .
- ٣٧- د. عثمان خليل ، القانون الدستوري ، ك١ ، المبادئ الدستورية العامة ، مطبعة مصر ، القاهرة ، ١٩٥٦ .
- ٣٨- د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الأول ، ٢٠٠٩ .
- ٣٩- د. عثمان عبد الملك الصالح ، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت ، ط٢ ، مؤسسة دار الكويت للنشر ، ٢٠٠٣ .
- ٤٠- د. علي هادي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، مجموعة محاضرات مطبوعة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢ .

- ٤١- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٠ .
- ٤٢- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، من دون مكان طبع، ١٩٨٧ .
- ٤٣- د. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، مكتبة حقوق المنصورة، القاهرة، ١٩٩٣ .
- ٤٤- د. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٤٥- د. محمد خير العكام، الموازنة العامة بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة تصدر عن رئاسة الجمهورية السورية، مج ٧، دمشق، ٢٠١١ .
- ٤٦- د. محمد دويدار، دراسات في الاقتصاد المالي، دار المعرفة الجامعية، الازاربطية، ١٩٩٦ .
- ٤٧- د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي - العراق نموذجا، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩ .
- ٤٨- د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط ١، مكتبة الكويت الوطنية، ٢٠٠٧ .
- ٤٩- د. محمود حلمي، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، ١٩٦٤ .
- ٥٠- د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط ٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧ .
- ٥١- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١١ .
- ٥٢- د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٣ .
- ٥٣- عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العمومية في لبنان، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٧٧ .
- ٥٤- علي يوسف عبد النبي الشكري، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤ .

- ٥٥- لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدول الفيدرالية – دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، ٢٠١١ .
- ٥٦- محمد علوم محمد علي المحمود ، الطبيعة القانونية والمالية لدين الضريبة وتطبيقاتها في التشريعات الضريبية المقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٢ .
- ٥٧- منال الألوسي ، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري ١٩٢٥- ١٩٧٠ دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ .
- ٥٨- Cart Swisher : the theory and practice of American National Government, New York ١٩٥١ , p.١٠٢ , and Rowland Egger , the president of the United states , Mc Graw-Hill Co. th ed. , ١٩٦٢..
- ٥٩- De Laubadere: Contrats a Oministratifs H. , ١..G,D. Paris , ١٩٨٤
- ٦٠- Duverger , (Maurice) . Les finances publiques , ١٩٦٨ .
- ٦١- Ph.Parini , Regimes Politidues Contenporainc .

ثانياً : الدساتير

- ١- الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧
- ٢- الدستور السويسري لسنة ١٨٤٨
- ٣- الدستور السويسري لسنة ١٨٧٤
- ٤- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
- ٥- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦
- ٦- الدستور المصري لسنة ١٩٢٣
- ٧- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢
- ٨- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨
- ٩- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢
- ١٠- الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ .
- ١١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ١٢- مشروع تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ثالثاً : القوانين والانظمة

- ١- قانون أصول المحاسبات العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- ٢- قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣
- ٣- قانون المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠ المعدل .
- ٤- قانون الموازنة العامة رقم (٢) لسنة ٢٠١١ .
- ٥- قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٦- قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة ١٩٧٧ المعدل ،
- ٧- قانون التنفيذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ .
- ٨- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- ٩- مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ .