

الفصل الثاني

تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في الأنظمة المختلفة

لم يكن الاختصاص المالي للبرلمان كما هو عليه الآن، إذ كانت السلطة التشريعية في المجال المالي ممنوحة للسلطة التنفيذية، وهناك بعض الدساتير نصت على الاختصاص المالي للبرلمان ولكن بشكل صوري حيث ان واقع الحال يبين هيمنة السلطة التنفيذية، ثم مر هذا الاختصاص بمراحل عدة، تطورت فيها اختصاصات البرلمان وذلك مع تطور الدساتير، ومنحها البرلمان صلاحيات تشريعية و رقابية في المجال المالي، كاقترح التشريعات المالية واصدار تشريعات مالية، مثل الضرائب والرسوم والقروض العامة والحسابات الختامية، واختصاصات أخرى، كمنح امتيازات المرافق العامة والاستثمارات وغيرها، وقد وردت هذه الاختصاصات وتطورت في كل من الدساتير العراقية والمصرية، منذ صدور أول دستور وحتى آخر دستور في كل من البلدين، وهذا ما سنتناوله في بحثين كما يلي:

المبحث الأول: تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في النظام العراقي.

المبحث الثاني: تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في النظام المصري.

المبحث الأول

تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في النظام العراقي

منذ صدور دستور ١٩٢٥م وحتى تاريخ صدور الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م

تمهيد:

مر العراق بتجربة دستورية طويلة تحول خلالها نظام الحكم من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري وهذه الفترة ممتدة منذ قيام الدولة العراقية إلى وقتنا الحالي ٢٠١٤م، سن خلالها تسعة دساتير للعراق، اثنان منها فقط دساتير دائمة هما: (القانون الأساسي لعام ١٩٢٥م، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥ م)، والسبعة الباقية كانت دساتير مؤقتة وهي: (دستور عام ١٩٥٨م، ودستور ٤ نيسان (أبريل) ١٩٦٣م، ودستور ٢٢ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م، ودستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م، ودستور ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٨م، ودستور ١٦ تموز (يوليو) ١٩٧٠م، وقانون إدارة الدولة الانتقالي ٢٠٠٤م)، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الواقع البرلماني في العراق مر بأزمات كثيرة، إذ كان في بعض الأوقات ضعيفاً (كما هو حال مجلس النواب أبان الحكم الملكي)، وفي أوقات أخرى لم يكن له حضور في الساحة التشريعية العراقية، أو كان صورياً كما في الدساتير المؤقتة وفي آخر دستور (٢٠٠٥م) فإن البرلمان واقع تحت تأثير عدد محدد من الأشخاص وهم رؤساء الكتل البرلمانية، ومن هذا يتبين إن السلطة التشريعية في بعض الدساتير لم تكن ممنوحة للبرلمان، وإنما كانت من اختصاصات السلطة التنفيذية، وهذا ما سنحاول توضيحه ببيان السلطة المختصة بالتشريعات المالية حسب الدساتير المختلفة التي صدرت وهي كالآتي :-

المطلب الأول: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل العهد الملكي بحسب القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م.

المطلب الثاني: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل الدساتير الجمهورية المؤقتة.

المطلب الثالث: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دستور عام ٢٠٠٥م الدائم.

المطلب الأول

الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل العهد الملكي

بحسب القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م

جرت أول انتخابات برلمانية في الدولة العراقية الحديثة في ٢٤ تشرين الثاني (نوفمبر) من عام ١٩٢٢م، على أثر صدور الإرادة الملكية في أن يبدأ المجلس التأسيسي في هذا التاريخ، وقد توقفت الانتخابات ولم تنجح لمقاطعة وإحجام المواطنين عن تسجيل أسمائهم في سجل الناخبين، إلا أن الحكومة جددتها في ١٢ تموز ١٩٢٣م وانتهت منها في ٢٥ شباط (فبراير) ١٩٢٤م^(١)، وقد انبثق عن هذه الانتخابات المجلس التأسيسي وافتتح يوم ٢٧/٣/١٩٢٤م، وحدد مهامه في:

١- تصديق المعاهدة العراقية - البريطانية.

٢- إقرار القانون الأساسي.

٣- إقرار قانون الانتخابات^(٢).

وقد أناط القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك معا ، فنص في المادة (٢٨) منه على ان: "السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك"

ومن الغريب أن يمنح القانون الأساسي الملك سلطتين فيجمع بيده السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو لنقل يشارك السلطتين التشريعية والتنفيذية مهام عملها بل قد ينفرد عنها ببعض الصلاحيات، وقد خصص القانون الأساسي العراقي الباب السادس للمسائل المالية، ويبدأ هذا الباب بالمادة (٩٠)، وينتهي بنهاية المادة (١٠٨)، ومع أنه خصص هذا الباب للأمور المالية، إلا أنه ذكر جملة من القواعد الدستورية المالية في غير هذا الباب وبثها في عدد من مواده، ثم عاد لذكر أغلبها في الباب السادس.

(١) د. مجيد خدوري، نظام الحكم في العراق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٦م، ص ٣١.

(٢) إذا كان ما يهمننا هنا هو مشروع القانون الأساسي فقد "بدأ المجلس بدراسته أواسط عام ١٩٢٤م (القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، دستور العراق الملكي، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، لا توجد سنة طبع، ص ٦)، وبعد مناقشات طويلة في المجلس التأسيسي أقر الأعضاء تسمية (الدستور) بالقانون الأساسي، لكون هذا المصطلح أقرب إلى مصطلح اللغة العربية من لفظ الدستور، كما إن اصطلاح القانون الأساسي لم يكن اصطلاحاً جديداً أو غريباً عن الفقه الدستوري فهو اصطلاح كان سائداً في القرن السابع عشر والثامن عشر، وكان يقصد به القانون الأسمى في البلاد.

(د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مطبعة الشفق، بغداد، ١٩٦٦م، ص ١١٨)، وقد تمت مصادقة الملك في ٢١ آذار (مارس) ١٩٢٥م على القانون الأساسي، وأمر بوضعه موضع التنفيذ، وقد استمد القانون الأساسي أحكامه من دساتير استراليا ونيوزلندا وتركيا، (القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي، مرجع سابق، ص ٦) وقد استمر العمل به من عام ١٩٢٥م، حتى صدور الدستور المؤقت في ١٤ تموز (يوليو) ١٩٥٨م.

وكي يتضح الاختصاص المالي لمجلس الأمة العراقي وفق الحق الذي منحه إياه القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م سوف نتناول ذلك في فرعين:

الفرع الأول: اقتراح التشريعات المالية.

الفرع الثاني: التشريعات المالية التي يختص بإصدارها مجلس الأمة.

الفرع الأول

اقتراح التشريعات المالية

إن القانون الأساسي منح اختصاص اقتراح التشريعات المالية لسلطة التنفيذية، أما السلطة التشريعية الممثلة بمجلس الأعيان والنواب، فإن حقها في اقتراح مشاريع القوانين مقيد^(١)، إذ لم يمنح القانون الأساسي مجلس الأمة حق اقتراح القوانين المالية بل، حرم عليه ذلك صراحة، فقد نصت المادة (٤٥) منه على أنه: "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية، عدا ما يتعلق بالأمور المالية..."، وبالتالي يكون هذا القانون قد حصر اقتراح القوانين المالية بالسلطة التنفيذية، بل لم يجز أي اقتراح للنفقات العامة يتقدم به للبرلمان، وحصرها بالوزارة فقد نصت المادة (١٠٥) منه على أنه: "لا يجوز عرض لائحة قانونية أو إبداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية إلا من قبل أحد الوزراء"، ولذا مما يؤخذ على القانون الأساسي أنه منع المجلس من الاقتراب من الأمور المالية، مما أضعف دوره كثيرا^(٢)، إذ إن حجب حق البرلمان من تقديم مشروعات القوانين في الأمور المالية هو إضعاف أكيد له نظرا لما تتمتع به المالية من أهمية في حياة الدولة^(٣)، كما منع القانون الأساسي مجلس النواب من أن يقوم بأي شكل بتقليص النفقات الناشئة عن المعاهدات التي تمت المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة، أو المجلس التأسيسي، وهناك طريق واحد يسمح لمجلس النواب بمثل هذا الإجراء وهو أخذ موافقة الملك عليه، فنصت المادة (١٠٦) منه على أنه: "لا يجوز لمجلس النواب أن يتخذ قرارا، أو يقترح تعديل لائحة تؤدي إلى تنقيص المصاريف الناشئة عن المعاهدات التي قد صدقها مجلس الأمة، أو المجلس التأسيسي إلا بعد موافقة الملك".

(١) د. رعد ناجي الجده، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ٢٠٠٤م، ص ٦٤.

(٢) د. حيدر الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطبع والنشر، الموصل، ١٩٩٠م، ص ١٦٤.

(٣) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص ١٤٥.

ولكنه بمقابل منع الاقتراح قام القانون الأساسي بمنح مجلس الأمة صلاحية مناقشة وإقرار مشاريع القوانين المالية، بل أوجب على السلطة التشريعية عرض تلك المشاريع عليه، حيث يجب أن ترفع جميع اللوائح القانونية إلى أحد المجلسين، فإذا قبلها ترفع إلى الثاني، ولا تكون قانوناً ما لم يوافق عليها المجلسان^(١)، بل يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً جميع اللوائح القانونية لتخصيص الأموال^(٢)، أو تزييد التخصيصات المالية المصدقة، أو تنقيصها، أو إلغائها وكذلك قانون الميزانية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تعقدها الحكومة^(٣)، وهكذا نلاحظ أنه بالرغم من منع القانون الأساسي البرلمان من اقتراح القوانين المالية، ولكنه لم يمنع من أن تقوم السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب من مراقبة تصرفات الوزارة مراقبة دقيقة في الجوانب المالية، وعليه لا يمكن للوزارة أن تتفرد بتقدير المسائل المالية عامة؛ لأن تنظيمها خاضع لموافقة البرلمان^(٤).

الفرع الثاني

التشريعات المالية التي يختص بإصدارها مجلس الأمة العراقي

منع القانون الأساسي السلطة التنفيذية من فرض الضرائب أو الرسوم ما لم تصدر بقانون، كما حظر عليها عقد القروض إلا بعد إجازة مجلس الأمة عن طريق سن قانون يسمح لها بعقد القروض، وليس للسلطة التنفيذية القيام بأي نشاط مالي خارج إطار الموازنة العامة والتي يجب أن تصدر بقانون، باستثناء حالة واحدة تتمكن فيها السلطة التنفيذية من صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية نصت عليها المادة ٢٦ فقرة ٣ من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥م إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام، أو لدفع خطر عام، أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية، أو بقانون خاص، أو للقيام بواجبات المعاهدات، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء، يكون لها قوة

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨م، ص ٤٤.

(٢) كان مجلس الوزراء في بعض الأحيان يتجاوز ويرفع مشروع القانون المالي إلى مجلس الأعيان أولاً خلافاً لنص المادة (١٠٠) من القانون الأساسي، فمثلاً قدم وزير المالية مشروع قانون تخصيص أموال لبناء ثكنات عسكرية (لم يكن قانون الميزانية قد خصص لها مبالغ مالية)، إلى مجلس الوزراء للموافقة عليه، وقد صادق المجلس (مجلس الوزراء) على مواد اللائحة القانونية ثم صادق على اللائحة بشكلها النهائي في نفس الجلسة ثم أرسلت إلى مجلس الأعيان وهناك عرضت على اللجنة المالية (عبد الكريم الأزري، تاريخ في مذكرات العراق، مركز الأبجدية للصف التصويري، بيروت، ط ١، ١٩٨٢م، ص ٤٣١).

(٣) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق مرجع سابق، ص ٥٠.

(٤) د. رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٦٤.

قانونية، تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال، على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي، ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أول اجتماع، عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي، فإن لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم، فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها، وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الإعلان، ويجب أن تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة.

وتشمل لفظة (القانون) المراسيم الصادرة بمقتضى أحكام هذه المادة، ما لم يكن في متنته قرينة تخالف ذلك."، ويتبين من هذا أن هنالك عدد من التشريعات المالية التي يختص مجلس الأمة بإصدارها كي تتمكن السلطة التنفيذية ممارسة نشاطها المالي، وسنتناول هذه الاختصاصات كالتالي:-

أولاً- الضرائب. ثانياً- الرسوم.

ثالثاً- القروض العامة. رابعاً- الموازنة العامة.

خامساً- الحسابات الختامية.

سادساً- اختصاصات مالية متنوعة أخرى لمجلس الأمة.

أولاً- الضرائب:

أقر القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م جميع الضرائب والمكوس التي كانت مفروضة قبل نفاذه، وهي التي كانت سارية في عهد الدولة العثمانية، ولكنه سمح بإصدار قوانين من شأنها أن تغير تلك الضرائب والمكوس فقد نص في المادة (٩٠) على أنه: "تبقى جميع الضرائب والمكوس على ما تكون عليه عند البدء في تطبيق هذا القانون إلى أن تغير بقانون"، ونصت المادة (١١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥م على أنه "لا تفرض ضريبة إلا بمقتضى قانون يشمل أحكامه جميع الصنوف" فالقانون الأساسي منع السلطة التنفيذية من أن تقوم بفرض الضرائب بطريقة كيفية ودون الاستناد إلى قانون، ويظهر من نص المادة (٩٢) من القانون الأساسي على أنه: "يجب أن تجبى الضرائب من المكلفين بدون تمييز ولا يجوز أن يعفى عنها أحد منهم إلا بقانون"، كما منع فرض الضرائب بمرسوم، إذ نصت المادة (٩١) على أنه: "لا يجوز وضع الضرائب... بمرسوم".

ثانياً - الرسوم:

منح القانون الأساسي مجلس الأمة حق تقرير الرسوم، كما منحه حق الإعفاء منها إذ يمتلك مجلس الأمة حق تقرير الرسوم والإعفاء منها، والقانون الأساسي منع السلطة التنفيذية من أن تقوم بفرض رسوم على المواطنين إلا بالاستناد إلى قانون بالرسم المراد فرضه يصدره مجلس الأمة فقد نصت المادة (١١) منه على أنه: "لا تفرض ضريبة إلا بمقتضى قانون تشمل أحكامه جميع الصنوف"، وقد منع القانون الأساسي في المادة (٩١) منه من فرض الرسوم بمرسوم صادر من الملك فقد نص على أنه: "... ولا يجوز وضع الضرائب والرسوم بمرسوم"، ومنع التمييز بين المواطنين في جباية الرسوم والضرائب وسأوى بين المكلفين فأوجب ذلك في المادة (٩٢) التي نصت على أنه: "يجب أن تجبى الضرائب من المكلفين بدون تمييز ولا يجوز أن يعفى عنها احد منهم إلا بقانون"، وقد فرق القانون الأساسي في المادة (٩١) منه بين الرسوم وبين ما يدفع إلى الدولة لقاء خدماتها العامة أو الانتفاع بأموالها، إذ نصت على أنه "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".

كما أشار القانون إلى الرسوم القضائية للمحاكم الخصوصية والمحاكم الطائفية، ومنع فرضها إلا بقانون، فقد نصت المادة (٨٩) من القانون الأساسي على أنه: "أصول المحاكمة في المحاكم الخصوصية والرسوم التي تؤخذ فيها وكيفية استئناف أحكامها تعين بقانون"، أما رسوم المجالس الروحانية فقد نصت المادة (٨٠) منه على أنه: "تعين أصول المحاكمات في المجالس الروحانية، الطائفية والرسوم التي تؤخذ فيها بقانون خاص...".

ثالثاً - القروض العامة:

إن مشاريع القروض العامة هي من مشاريع القوانين المالية، وبما أن القانون الأساسي قد منع نهائياً أعضاء المجلسين (الأعيان والنواب) من حق اقتراح القوانين المالية، وحصر ذلك بالحكومة فقط^(١)، فليس لأعضاء مجلس الأمة حق اقتراح مشاريع قوانين القروض العامة.

وقد تناول القانون الأساسي القروض العامة في مادتين، جاءت الأولى في الباب الأول (حقوق الشعب) وهي المادة (٢/١٠)، في حين وردت المادة الثانية في الباب السادس (الأمر المالية) وهي المادة (٩٥)، حيث عالجت المادة الأولى القروض الإجبارية^٢ ومنعت فرضها إلا بقانون وعليه "لا يجوز فرض القروض الإجبارية ولا حجز الأموال والأموال ولا مصادرة المواد

(١) عبد الله رحمة الله البياتي، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩١م، ص ١٥.

الممنوعة إلا بمقتضى قانون^(١)، أما الثانية وهي المادة (٩٥) فقد عالجت عقود القروض العامة، وكل ما يترتب على الدولة من أعباء مالية في حالة عدم تناولها في قوانين الموازنة العامة، فلا 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^(٢).

ويبدو أن السلطة التنفيذية كانت تحاول عدم اللجوء إلى القرض العام، وربما تتخوف منه حتى عندما تشتد حاجة الدولة إلى المال، فمثلاً كانت خزينة الدولة في عام ١٩٥٠م تمر بوضع صعب للغاية، وصل إلى حد صعوبة تمكنها من دفع رواتب الموظفين والمستخدمين، ومع ذلك لم تلجأ إلى القرض ويتحدث عبد الكريم الازري (وزير المالية في تلك الفترة) عن عدم لجوئه إلى القرض ليوفر المال اللازم لتغطية نفقات الدولة ولإنعاش خزينتها، فيقول ولكني لم أفكر في ذلك الإجراء وقتئذ وأبقيته في ذهني كأمر تدبير الجأ إليه إذا ما استعصت علي الأمور وأصبح تدبير مرتبات الموظفين في آخر الشهر أمراً مشكوكاً فيه^(٣)، وقد لجأت الدولة إلى زيادة بعض الضرائب والرسوم لسد حاجتها المالية^(٤).

رابعاً- الموازنة العامة:

نصت المادة (٩٨) من القانون الأساسي على أنه: "يجب أن تصدق مخصصات كل عام بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية وهذا يجب أن يحتوي على مخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة"، فبموجب هذه المادة أقرت مبدأ سنوية الموازنة العامة التي يناقشها مجلس النواب.

وبموجب المادة (٤٥) من القانون الأساسي ليس للسلطة التشريعية اقتراح أي قانون يتعلق بالأمور المالية، وبهذا يكون القانون الأساسي حرم السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب من أن تدلوا بدلها في شأن اقتراح أي قانون يمس الأمور المالية^(٥)، وبناءً على هذا لا يجوز لمجلس النواب اقتراح مشروع قانون الميزانية العامة، ومنح هذا الحق للسلطة التنفيذية، إذ تقوم الحكومة بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة واقتراحه.

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٣٥.

(٢) منال يونس عبد الرزاق، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري ١٩٢٥-١٩٧٠م، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧م، ص ٦٤.

(٣) د. عبد الكريم الازري، تاريخ منكرات العراق، مرجع سابق، ص ٣٥٦.

(٤) المرجع نفسه، ص ٣٥٢ إلى ص ٢٥.

(٥) مهند ضياء عبد القادر الخزرجي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، غير منشورة، ٢٠٠٨م، ص ٨٨.

غير إن القانون الأساسي منح مجلس النواب حق إصدار قانون الموازنة العامة، فقد أوجب هذا القانون أن يتم التصديق عليه في آخر اجتماع قبل دخول السنة الجديدة التي وضع قانون الموازنة العامة له، إذ نصت المادة (٩٥) على أنه: "يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون".

وبين القانون الأساسي آلية مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة في البرلمان في المادة (١٠١) منه التي نصت على أنه: "تجري المفاوضات في قانون الميزانية ويصوت عليه كل مادة على حده ثم يصوت عليه ثانية بصورة إجمالية، أما الميزانية ذاتها فيصوت عليها فصلاً فصلاً".

كما عالج القانون الأساسي حالة بدء السنة الجديدة قبل إصدار قانون الموازنة العامة، فأوجب على وزير المالية تقديم لائحة مالية مؤقتة إلى البرلمان؛ ليتمكن من العمل بها بشكل مؤقتة واستثنائي ريثما يصدر قانون الميزانية، على ألا تتجاوز مدة العمل بهذه اللائحة أكثر من شهرين، إلا أنه يستطيع أن يقدم لائحة ثانية بعد انقضاء العمل باللائحة الأولى دون صدور قانون الميزانية العامة مع وجوب مراعاة ميزانية السنة الماضية، وللوزير الاستمرار بتقديم اللوائح القانونية المالية المؤقتة حتى صدور قانون الميزانية العامة، ولكي يستطيع العمل بهذه اللائحة يجب أخذ موافقة البرلمان عليها، إما عند عدم اجتماع البرلمان فيمكن العمل مؤقتاً بقانون الميزانية للعام الماضي^(١)، وجاء ذلك في المادة (١٠٧) من القانون الأساسي إذ نصت على أنه: "إذا دخلت السنة المالية الجديدة قبل صدور قانون ميزانيتها فإن، كان مجلس الأمة مجتمعاً يجب على وزير المالية أن يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة إلى مدة لا تتجاوز شهرين وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة من هذا القبيل، وهلم جرا يتكرر ذلك حسب اللزوم، وإن لم يكن مجلس الأمة مجتمعاً تراعى ميزانية السنة الماضية...".

وقد عالج القانون الأساسي في المادة (٣/٢٦) منه حالة من الحالات المالية التي يمكن أن تعد من حالات الطوارئ والضرورة، وهي الحالة التي تقضي صرف مبالغ من خزينة الدولة ولم يرد لها ذكر في الموازنة العامة ولا في أي قانون خاص صادر عن البرلمان، وكان البرلمان غير منعقد إنشاء حدوث هذه الحالة فقرر القانون الأساسي منح الملك حق إصدار مرسوم له قوة القانون وبموافقة مجلس الوزراء، بصرف هذه المبالغ بثلاث شروط، الشرط الأول أن يوقع عليه كافة الوزراء، والثاني عدم مخالفته لأحكام القانون الأساسي، والثالث عرضه على البرلمان عند انعقاده، فإذا رفضه مجلس الأمة فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء أحكامه وتعتبر ملغاة من تاريخ إعلان الحكومة لانتهاه أحكامه.

(١) منال يونس عبد الرزق، مرجع سابق، ص ٦٤-٦٥

خامساً- الحسابات الختامية:

لم يتعرض القانون الأساسي لذكر الحسابات الختامية بالرغم من أهميتها الكبيرة، ولكنه في نفس الوقت أوجب على مجلس الأمة أن يشرع قانوناً ينشأ منه دائرة خاصة تكون مهمتها مراجعة النفقات العامة وتدقيقها ومطابقتها مع النفقات التي أجازها وصادق عليها المجلس في قانون الموازنة العامة، فقد نصت المادة (١٠٤) منه على أنه: "يجب أن يسن قانون ينص على تأسيس دائرة لتدقيق جميع المصروفات وترفع بياناً إلى مجلس الأمة مرة على الأقل في كل سنة عما إذا كانت تلك المصروفات طبق المخصصات التي صدقها المجلس واتفقت بحسب الأصول التي عينها القانون".

سادساً- اختصاصات مالية متنوعة أخرى لمجلس الأمة:

هناك عدة اختصاصات مالية أخرى منحت لمجلس الأمة من أهمها ما يلي:

١- منح الاحتكار وامتياز الاستثمارات

أوجب القانون الأساسي منح الاحتكار واستثمار موارد الدولة الطبيعية وعقد الالتزام على الإيرادات الأميرية بقانون، أما الالتزامات التي تتجاوز مدتها ثلاث سنوات فلا يكفي فيها القانون الذي يتناولها بشكل عام، بل يجب أن يصدر قانون في كل حالة منها بالخصوص، فلا يعطى انحصار أو امتياز لاستثمار مورد من موارد البلاد الطبيعية أو لاستعماله أو مصلحة من المصالح العامة ولا تعطى الواردات الأميرية بالالتزام إلا بموجب القانون، على أن ما يتجاوز منها مدة ثلاث سنوات يجب أن يقترن بقانون خاص لكل قضية^(١).

ومما تقدم يتبين أن القانون الأساسي أعطى مجلس الأمة حق منح الاحتكار والامتياز على مرافق الدولة^(٢)، وقد جاءت المادة (٩٤) من القانون الأساسي لتمنع السلطة التنفيذية من منح احتكار الاستثمار، وإعطاء الواردات الأميرية بالالتزام إلا بقانون يصدر عن مجلس الأمة، حيث نصت على أنه: "لا يعطى انحصار أو امتياز لاستثمار مورد من موارد البلاد الطبيعية أو لاستعماله، أو مصلحة من المصالح العامة ولا تعطى الواردات الأميرية بالالتزام إلا بموجب القانون، على أن ما يتجاوز منها ثلاث سنوات يجب أن يقترن بقانون خاص لكل قضية".

(١) منال يونس عبد الرزق، مرجع سابق، ص ٦٤

(٢) د. رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٦٤.

٢ - التصرف بأموال الدولة

التفت القانون الأساسي إلى مسألة مهمة تختص بها السلطة التنفيذية، وتتعلق بالتصرف بأموال الدولة، بيعاً وتأجيراً وتفويضاً وغيرها من التصرفات، وقد منع قيام السلطة التنفيذية بأي من هذه التصرفات ما لم يصدر قانون ينظمها، إذ لا يجوز بيع أموال الدولة أو تفويضها، أو إيجارها، أو التصرف بها بصورة أخرى إلا وفق القانون^(١).

٣ - تخصيص مبالغ مالية لسنوات عديدة قادمة

لم تقتصر الصلاحية التي منحها القانون الأساسي لمجلس الأمة في الشؤون المالية على منحه الحق في تخصيص أموال لسنة مالية واحدة كما هو الحال في قانون الموازنة العامة، بل منحه الحق في تخصيص مبالغ تتجاوز ذلك، فيجوز لمجلس الأمة سن قانون لتخصيص مبالغ معينة لتصرف في سنين عديدة^(٢).

المطلب الثاني

الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل الدساتير الجمهورية المؤقتة

لم يعرف العراق الدستور المؤقت إلا بعد ١٤ تموز (يوليو) عام ١٩٥٨م، وقد استمرت موجة الدساتير المؤقتة في العراق حتى عام ٢٠٠٥م، أي ما يقارب نصف قرن، وهي سبعة دساتير مؤقتة (دستور عام ١٩٥٨م، ودستور ٤ نيسان (أبريل) ١٩٦٣م، ودستور ٢٢ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م، ودستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م، ودستور ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٨م، ودستور ١٦ تموز (يوليو) ١٩٧٠م، وقانون إدارة الدولة الانتقالي ٢٠٠٤م)، ولم يكن للبرلمان حضور في الساحة التشريعية إلا في نطاق ضيق جداً، لذا سنتناول ذلك ببيان الجهة المختصة بالتشريعات المالية خلال هذه الدساتير السبعة في سبعة فروع.

الفرع الأول

التشريعات المالية في دستور ١٩٥٨م المؤقت

أنط دستور عام ١٩٥٨م كافة الصلاحيات التشريعية بمجلس الوزراء، كما منح الدستور حق المصادقة على القوانين التي يصدرها مجلس الوزراء لمجلس السيادة، فقد نص في المادة (٢١) منه: "يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية بتصديق مجلس السيادة"، وبالتالي فإن اقتراح التشريعات المالية والموافقة عليها وإصدارها أصبحت من صلاحيات مجلس الوزراء الحصرية.

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٢) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مرجع سابق ص ٥١.

وبعد أن منح السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء، فإنه لم يتعرض للجوانب المالية سوى الضرائب والرسوم، إذ نص في المادة (١٥) منه على أنه: "لا يجوز فرض ضريبة، أو رسوم، أو تعديلها، أو إلغائها إلا بقانون"، ولم يفرد أي نص للجوانب المالية الأخرى في الدولة مثل الموازنة العامة، والقروض العامة، وما شابه.

الفرع الثاني

التشريعات المالية في دستور ٤ نيسان (أبريل) ١٩٦٣م المؤقت

(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لعام ١٩٦٣م)

بموجب هذا القانون ألغيت مؤسسات الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨م، وهما مجلس السيادة، ومجلس الوزراء وأنشأت مؤسسات الحكم التي وردت في هذا الدستور (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لعام ١٩٦٣م)، وهي ثلاث مؤسسات (المجلس الوطني لقيادة الثورة، ورئاسة الوزراء، ومجلس الوزراء "الحكومة").

وقد منح هذا القانون للمجلس الوطني لقيادة الثورة صلاحيات واسعة، وكان من ضمن هذه الصلاحيات اختصاصه بالسلطة التشريعية^(١)، وأهم الجوانب المالية التي طرحها قانون المجلس الوطني رقم ٢٥ لعام ١٩٦٣م، هي تنظيم رواتب ومخصصات أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة (حيث لم يتعرض لذكر التشريعات المالية كالموازنة العامة، والضرائب، والرسوم وغيرها)، وقد بينت المادة (١٣) ذلك، أما المادة (١٤) فقد قامت بتفصيل مسألة الراتب التقاعدي لعضو المجلس الوطني، فقد نصت المادة (١٣) على أنه: "رواتب ومخصصات عضو المجلس هما رواتب ومخصصات الوزير المعينان بالقوانين المعمول بها".

أما المادة (١٤) فقد نصت على أنه: "يستحق عضو المجلس راتب التقاعد في حالات الاستقالة والإقالة والوفاة وبانتهاء عمله في المجلس لأي سبب كان، ولا يقل مع المخصصات عن نصف الراتب والمخصصات التي يتقاضاها بصفته عضواً في المجلس، هذا إذا كانت له خدمة يستحق بموجبها التقاعد بموجب أحكام القوانين النافذة، وإذا لم يكن لعضو المجلس المدة التي تعينها القوانين لاستحقاق التقاعد، فإنه يستحق راتباً تقاعدياً مع مخصصات مقدارها نصف الراتب والمخصصات التي يتقاضاها بصفته عضواً في المجلس الوطني لقيادة الثورة".

(١) المادة (١/٢) من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لعام ١٩٦٣م.

بالرغم من أن تنظيم الرواتب والمخصصات لا ذكر لهما عادة في الدساتير؛ لأنهما ينظمان عادة في قوانين اعتيادية^(١)، ولم يتعرض هذا الدستور إلى ذكر أمور مالية غيرها (رواتب ومخصصات عضو المجلس الوطني) ولكن يفهم من نص المادة (٢) من هذا الدستور، والتي أوضحت سلطات المجلس ومنحته في فقرته (١) "السلطة التشريعية، فله حق وضع القوانين والأنظمة وتعديلها وإلغائها"، أي: إن من حقه تشريع أي قانون مالي للدولة، وبالفعل صدرت عدة قوانين مالية، منها على سبيل المثال قانون الموازنة الاعتيادية لعام ١٩٦٣م، التي تمت المصادقة على حساباتها الختامية بقانون تصديق الحسابات النهائية (الختامية) رقم (١٩٠) لعام ١٩٧٧م^(٢).

الفرع الثالث

التشريعات المالية في دستور ٢٢ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م المؤقت

(قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لعام ١٩٦٤م)

بينت المادة (١١) من القانون (وهي التي حددت سلطات المجلس) أن من اختصاصاته "السلطة التشريعية، بما في ذلك تشريع ميزانية الدولة"^(٣)، وهذا أهم الجوانب المالية للدولة التي ذكرت في القانون، إذ إنه فضلاً عن الموازنة العامة فقد تعرض هذا القانون لذكر أمرين آخرين في الجانب المادي:

الجانب الأول: رواتب أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة، إذ نصت المادة (٩) منه على أنه: "لا يتقاضى عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة راتباً، أو مخصصات لقاء عضويته أو عمله في المجلس وبعد حكم هذه المادة نافذاً من ١٨ تشرين الثاني (نوفمبر) ١٩٦٣م شمسية"، **والجانب الثاني:** هو الرواتب التقاعدية لأعضاء المجلس المحلي، إذ نصت المادة (١٠) منه على أنه: "لا يستحق عضو المجلس الوطني لقيادة الثورة عن عضويته في المجلس راتباً تقاعدياً لأي سبب من الأسباب ويعتبر حكم هذه المادة نافذاً من تاريخ ١٤ رمضان ١٣٨٢م هجرية الموافق ليوم ٨ شباط (فبراير) ١٩٦٣م شمسية"، وقد جاءت مضامين هاتين المادتين بعكس ما جاءت به مضامين المادتين (١٣، ١٤) في دستور ١٤ نيسان (أبريل) ١٩٦٣م، اللتان منحتا لعضو المجلس الوطني لقيادة الثورة راتباً تقاعدياً ومخصصات لقاء عضويته في المجلس، وكذلك راتباً تقاعدياً إذا ترك المجلس لأي سبب من الأسباب.

(١) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، مرجع سابق، ص ٣٦٢.

(٢) الوقائع العراقية - العدد (٢٥٩٧) - ١٩٧٧/٤/٧م - ج ٢ - ص ١٠٣٩.

(٣) مادة (٣/أ) من قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لعام ١٩٦٤م.

وبعد إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة في ١٨ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٥م، منحت الصلاحيات التي كان يتمتع بها إلى مجلس الوزراء، الذي كان يخضع في عمله وتكوينه لسلطة رئيس الجمهورية بموجب دستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م^(١).

الفرع الرابع

التشريعات المالية في دستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م المؤقت

منح الدستور المؤقت السلطة التشريعية إلى مجلس الأمة، علماً أن مجلس الأمة المزمع انتخابه ليمارس السلطة التشريعية لم ينتخب وفق هذا الدستور أبداً، لذا استمرت السلطة التشريعية تمارس من قبل مجلس غير منتخب، وعلى أثر تعديل الدستور في ٨ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٥م فإن السلطة التشريعية قد تمت إنابتها بالحكومة، ولذلك أصبح في استطاعة الحكومة أن تعدل أو تلغي أي قانون يقف في طريق تنفيذ سياستها^(٢)، وكنتيجة ترتب على مواد هذا الدستور، فإن مقترحات القوانين جميعاً بما فيها مقترحات القوانين المالية، ستكون من اختصاص مجلس الوزراء وهي ليست نتيجة حتمية مستتبطة من المواد المتقدمة فحسب، بل صرح الدستور بذلك أيضاً، إذ ذكر في معرض تعدادة لاختصاصات الحكومة وهي عديدة، من ضمنها إعداد مشروعات القوانين والأنظمة^(٣).

أما التشريعات المالية التي نص عليها الدستور المؤقت فهي كالآتي:-

أولاً- الميزانية العامة:

منح دستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م المؤقت حق إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها إلى الحكومة وجعلها من اختصاصها^(٤)، ولما كانت السلطة التشريعية منوطة بمجلس الوزراء، فإنه جمع بين يديه صلاحية إعداد الميزانية العامة والميزانيات الملحقة بها، وصلاحيّة اقتراح قانون الميزانية العامة والميزانيات الملحقة بها، وإصداره، ويبقى حق التصديق عليها محفوظاً لرئيس الجمهورية.

(١) د. إحسان حميد ألفرجي، وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق،

ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧م، ص ٣٧٤.

(٢) د. إحسان حميد ألفرجي، مرجع سابق ص ٣٨٢.

(٣) مادة (٦٩/ج) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤م المؤقت.

(٤) المادة (٦٩/هـ) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤م.

ثانياً - القروض العامة:

عادة ما تمنح الدساتير إجراء عقد القرض العام إلى السلطة التنفيذية، وهذا ما أخذ به دستور ٢٩ نيسان (أبريل) للعام ١٩٦٤م، ولكنه لم ينص على الجهة التي من اختصاصها تشريع القروض العامة في الدولة، ولكن بمقتضى النصوص العامة للمواد التي تحدد الاختصاص التشريعي في الدولة يمكننا أن نستكشف أن تشريع القروض العامة من اختصاص مجلس الأمة، وقبل تشكيله يكون من اختصاص المجلس التشريعي، وقبل تشكيله يكون من اختصاص مجلس الوزراء الذي مارس السلطة التشريعية عملياً.

ومن ثم يكون مجلس الوزراء قد جمع بين يديه حق إعداد مشروع القرض العام والموافقة عليه وإصداره، علماً أن الحكومة بحسب هذا الدستور هي (الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة)^(١).

ثالثاً - الضرائب والرسوم والإعفاء منها:

نصت المادة (٣٨) من دستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م المؤقت على أنه "أداء الضرائب والتكاليف العامة واجبا وشرفاً، ولا تفرض ضريبة أو رسم ولا يجوز إعفاء أحد منها إلا بقانون"، وهو وإن لم يبين صراحة الجهة المختصة في اقتراح مشروع قانون الضريبة والرسم والإعفاء منها، ولا بالجهة التي تقوم بتشريع هذه القوانين، إلا أن القواعد العامة الواردة في الدستور تدل على أنها من اختصاص مجلس الوزراء.

رابعاً - راتب رئيس الجمهورية ومخصصاته:

وفقاً للقواعد العامة التي وضعها هذا الدستور يمكن القول: إن تحديد راتب رئيس الجمهورية وتعديله يتم وفق قانون يتقدم به مجلس الوزراء، ويقوم بتشريعه أيضاً، وهذا ينطبق على مخصصات أعضاء المجلس التشريعي بعد تشكيله وفقاً لهذا الدستور الذي نص على أنه: "يحدد عدد أعضائه وشروط العضوية وطريقة تعيين الأعضاء ومخصصاتهم وتوضيح صلاحيات المجلس وكيفية ممارسته لها بقانون"^(٢).

(١) د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ١١٤.

(٢) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٩٠.

الفرع الخامس

التشريعات المالية في دستور ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٨م المؤقت

إن إعداد مشاريع القوانين قد منحها الدستور إلى الحكومة، وهي السلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الجمهورية والوزراء، ومن القوانين التي تقع ضمن اختصاص الحكومة هي مشاريع القوانين المالية، وبالتالي فإن اقتراح القوانين المالية من اختصاصات الحكومة، والتي تقوم بتقديمها إلى مجلس قيادة الثورة ليسنها على شكل قوانين، إذ يباشر المجلس الوطني لقيادة الثورة ... السلطة التشريعية^(١).

وقد نص الدستور على عدد من التشريعات المالية وهي:

أولاً- الضريبة والرسم:

فقد منع هذا الدستور فرض الضرائب والرسوم دون أن يكون لها مستند قانوني، لذا نصت المادة (٣٩) منه على أنه: "لا يجوز فرض ضريبة، أو رسم، أو تعديلها، أو إلغائها، أو الإعفاء منها إلا بقانون".

ثانياً- الموازنة العامة والموازنات الملحقة:

فقد نص الدستور على الميزانية العامة والميزانيات الملحقة، وأناط حق إعدادها بالحكومة، وبين ذلك في المادة (٦٤) التي نصت على الاختصاصات التي تمارسها الحكومة، حيث بينت الفقرة (أ/٦) منها على أن من اختصاصات الحكومة "إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها".

ثالثاً- عقد القروض:

عادة ما توجب الدساتير على السلطة التنفيذية أخذ الإذن بعقد القرض العام من السلطة التشريعية (كما فعل القانون الأساسي لعام ١٩٢٥م)، إلا أن دستور ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٨م لم يفعل ذلك، وإنما منح الحكومة السلطة الكاملة في عقد القروض دون الإشارة إلى وجوب أخذ الإذن في ذلك من السلطة التشريعية، حيث نصت المادة (٦٤) منه على أنه: "عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة"، وهذا النص جاء مطابقاً للنص الذي ذكر القروض في دستور ٢٩ نيسان (أبريل) ١٩٦٤م.

(١) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص. ١٧٧.

رابعاً - الرواتب:

أحال هذا الدستور تحديد الرواتب إلى القانون، إذ نص إلى أنه: " تحديد رواتب أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية بقانون"^(١)، وقد أفرد نصاً خاصاً براتب رئيس الجمهورية ولم يذكره النص المتقدم، إذ نصت المادة (٥٦) منه على أنه: "يحدد راتب رئيس الجمهورية بقانون".

الفرع السادس

التشريعات المالية في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠م المؤقت

جاء في دستور ١٩٧٠م عدداً من النصوص التي تبين الجهة المختصة بالتشريعات المالية أو اقتراحها، وهو ما سنبينه كما يلي:

أولاً - الموازنة العامة:

فقد سمح هذا الدستور للمجلس الوطني (البرلمان) بأن يتولى وضع نظامه الداخلي، ويحدد النظام أسلوب وطرق العمل فيه^(٢)، وجاء النظام الداخلي ليمنح المجلس الوطني الحق في أن يناقش المجلس مشروع الميزانية العامة باستثناء ميزانية وزارة الدفاع وشؤون الأمن العام، وما يرى رئيس الجمهورية استثنائه من المناقشة^(٣)، وقد جاء المجلس الوطني رقم ٥٥ لعام ١٩٨٠م، والذي ألغى القانون السابق رقم ٢٢٨ لعام ١٩٧٠م، ليؤكد اختصاص المجلس الوطني في إقرار الميزانية العامة، وخطط التنمية القومية^(٤)، وقد جاء هذا النص مطلقاً ولم يقيد المجلس ويخرج ميزانية وزارة الدفاع وقضايا الأمن العامة، ولكن عاد قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لعام ١٩٩٥م ليعيد تقييد المجلس في مجال مناقشة الميزانية العامة والميزانيات الملحقة بها، حيث نص في المادة (٥٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لعام ١٩٩٥م أنه: "ليناقش المجلس الوطني ويقر مشروع الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية باستثناء ما يتعلق منها بوزارة الدفاع وشؤون الأمن العام وما يرى رئيس الجمهورية استثنائه من المناقشة".

(١) المادة (٤٢/ب) من دستور ٢١ أيلول (سبتمبر) ١٩٦٨م المؤقت.

(٢) المادة (١٩) من قانون المجلس الوطني رقم ٢٢٨ لعام ١٩٧٠م.

(٣) منال يونس عبد الرزق، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٤) المادة (٣/٢٧) قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لعام ١٩٨٠م.

ثانياً - الضرائب والرسوم:

نصت المادة (٣٥) منه على أنه: "أداء الضرائب المالية واجب على كل مواطن ولا تفرض الضرائب المالية ولا تعدل ولا تجبى إلا بقانون".

ولم ينص القانون صراحة على الجهة التي من حقها اقتراح أو تقديم مشروع قانون الضريبة والرسم، ولكن مراجعة القواعد الدستورية تمكننا من أن نستنتج أن اقتراحهما من اختصاص مجلس الوزراء، إذ صرح الدستور إن من اختصاص مجلس الوزراء هو "إعداد مشروعات القوانين"^(١).

ثالثاً - القروض العامة:

منح الدستور سلطة عقد القروض العامة لمجلس الوزراء، ونصت المادة (٦٢/و) منه على أن من صلاحيات مجلس الوزراء "عقد القروض العامة ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة النقد".

رابعاً - الحسابات الختامية:

منح الدستور سلطة اعتماد الموازنة العامة، والحسابات الختامية إلى مجلس قيادة الثورة، وبينت ذلك نص المادة (٤٣/ج)، فمن صلاحياته المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة، والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها، واعتماد الحسابات الختامية، وقد مارست السلطة التشريعية حقها الدستوري في مناقشة واعتماد الحسابات الختامية.

الفرع السابع

التشريعات المالية في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤م

منح هذا القانون السلطة التشريعية إلى البرلمان الذي أطلق عليه اسم الجمعية الوطنية، فقد نص في المادة (٣٠/أ) منه على أنه: "يكون لدولة العراق خلال المرحلة الانتقالية سلطة تشريعية تعرف باسم الجمعية الوطنية ومهمتها الرئيسية هي تشريع القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية".

وقد بين القانون في نصوصه التشريعات المالية الآتية:

أولاً - الميزانية العامة:

منح قانون إدارة الدولة الانتقالي لعام ٢٠٠٤م، مجلس الوزراء صلاحية إعداد الميزانية العامة^(٢)، وقد نص القانون بشكل صريح على اختصاص مجلس الوزراء وحده بتقديم مشاريع

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ١٢٤.

(٢) المادة (٢٥/ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م.

الميزانية العامة، وفي نفس الوقت بين اختصاصات الجمعية الوطنية المتعلقة بمشروع الميزانية العامة، حيث نص على أنه: "لمجلس الوزراء وحده تقديم مشروع الميزانية، وللجمعية الوطنية إجراء المناقلة بين أبواب الميزانية وتخصيص مجمل الميزانية العامة ولها أيضاً أن تقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبلغ النفقات عند الضرورة"^(١).

ثانياً- القروض العامة:

يعتبر القرض العام وسيلة تلجأ إليها الدولة للحصول على الموارد المالية اللازمة كأحد الإيرادات العامة للدولة، عندما تحتاج إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجه محدد من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الاعتيادية بتمويلها.

ومن وجهة نظر المالية العامة الحديثة، النفقات الاستثنائية وحدها هي التي تُجوزُ الالتجاء إلى القروض لمواجهتها، على اعتبار أنها نفقات غير متوقعة، ولا يمكن مواجهتها بالموارد السنوية للميزانية^(٢)، وبطبيعة الحال يحتاج القرض العام إلى أن ينظم بقانون، وقد درجت الدساتير عموماً على منح سلطة تنظيمه إلى السلطة التشريعية، وعلى هذا الأساس ذكر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م القرض، والذي عبر عنه بالاقتراض ولكنه ذكره في فقرة واحدة منه في المادة (٢٥/أ)، وجاء النص فقيراً حيث لم يزد على عبارة أنه: "... ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية وسياسة الاقتراض السيادي".

ثالثاً- الضريبة والرسم:

ذكرت المادة (١٨) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م عبارة أنه: "لا ضريبة ولا رسم إلا بقانون"، والتي أصبحت من العبارات المألوفة في الدساتير، إذ تعتبر من الحقوق الأساسية للشعوب وهذا ما فعله قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م ولكنه لم يوضح الجهة المختصة باقتراح قوانين الضرائب والرسوم، وباعتبار أنه لم يستثن من اختصاص الجمعية الوطنية في اقتراح مشروعات القوانين سوى مشروع قانون الموازنة العامة، ويمكن أن يقال: إن للجمعية الوطنية الحق في اقتراح قانون الضريبة والرسم فضلاً عن مجلس الوزراء.

والملاحظ على هذا القانون فيما يتعلق بالتشريعات المالية أنه لم ينص على الجهة المختصة باقتراح هذه القوانين، ولم يبين حدود صلاحية البرلمان في مناقشة مشاريع القوانين، كذلك لم يتعرض لذكر التشريعات المالية المهمة الأخرى، كالإصدار النقدي الجديد، والحسابات الختامية.

(١) مادة (٣٣/ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م.

(٢) د. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٠م، ص ٢٣٩.

المطلب الثالث

الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور ٢٠٠٥م الدائم

نص الدستور على عدد من التشريعات وسنتناولها بأربعة فروع نخصص الأول للميزانية العامة والحساب الختامي والثاني للضرائب والرسوم والثالث للقروض والرابع للرواتب

الفرع الأول

الموازنة العامة والحساب الختامي

منح الدستور إعداد الموازنة العامة واقتراح مشروع قانونها وكذلك إعداد الحساب الختامي واقتراح مشروع قانونه الاختصاص به إلى مجلس الوزراء ؛ إذ يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره^(١)، وقد نص الدستور في المادة (٨٠/ رابعا) على إن من اختصاصات مجلس الوزراء: "إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"، كما نصت المادة (٦٢/ ثالثا) على أنه: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره" فيكون اقتراح مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي من اختصاصات مجلس الوزراء وإقراره من قبل البرلمان.

وان الاعتراف لمجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) بأفضليته في إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة لا يعني أبداً أن له الحرية في تنفيذ ما تضعه من برنامج بصورة مباشرة ودون الحصول على موافقة السلطة التشريعية في ذلك^(٢)، ولذا عادة ما تمنح الدساتير السلطة التشريعية حق إصدار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي وهذا ما فعله دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م وقد منح الحق لأعضاء السلطة التشريعية إبداء الملاحظات على بنود الموازنة كافة، وكذلك طلب إجراء تعديلات على تقديراتها^(٣)، كما أناط بمجلس النواب صلاحية تخفيض المبالغ الواردة في الموازنة العامة واقتراح زيادة النفقات العامة كما وله حق المناقشة بين أبوابها وفصولها وجاء الدستور صريحا في اختصاص مجلس النواب هذا حيث نصت المادة (٦٢/ ثانيا) على أنه: " لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات العامة".

(١) د. نعمان عبد الله إلهيتي، الرقابة على الحكومة، دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للطباعة والنشر، سوريا، دمشق، ط ١، ٢٠٠٧م، ص ١٣٩.

(٢) زينب كرم سواي الداودي، دور الإدارة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها وتطبيقها في العراق، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، غير منشورة، ٢٠٠٦م، ص ١٩٨.

(٣) محمد عبيد جدوع عبد الله الزبيدي، حق السلطة التشريعية في إقرار الموازنة العامة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، بغداد، غير منشورة، ٢٠٠٦م، ص ١٩٨.

وقد ذكر الدستور الموازنة العامة مرة أخرى عند نصه على الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وأضاف إلى هذه الاختصاصات عدداً من الجوانب المالية للدولة، كإصدار العملة، ورسم السياسة النقدية ووضع الموازنة الاستثمارية^(١).

الفرع الثاني

الضرائب والرسوم

نصت المادة (١/٢٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م على أنه: "لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها إلا بقانون"، والنص على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون أضحى من المواد المسلم بها في الدساتير، وحاول دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م أن يطور من هذا النص فقام بإضافة منع التعديل والجباية والإعفاء إلا بقانون، ولا حاجة لهذه الإضافة باستثناء حالة الإعفاء من الضريبة؛ لأن القانون لا يعدل إلا بقانون وكذلك الجباية يجب أن تستند إلى قانون ولا يمكنها أن تقوم بجباية ضريبة غير مشرعة قانوناً.

وخطى الدستور في المادة (٢/٢٨) بأنه: "يعفى أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة وينظم ذلك بقانون"، لكن الدستور لم يضع معياراً واضحاً يمكن من خلاله تشخيص الدخل المنخفض وتمييزه عن الدخل المرتفع وإعفاء صاحب الدخل المنخفض من الضريبة .

ومما لم يبينه دستور ٢٠٠٥م انه لم يحدد الجهة المختصة باقتراح مشروع قانون الضريبة، أو قانون الرسم إلا انه يمكن القول بأنه من الصلاحيات المشتركة بين مجلس النواب، ومجلس الوزراء، إما مجلس النواب فبدلالة المادة (٦١) التي بينت اختصاصات مجلس النواب ومن هذه الاختصاصات ما نصت عليه الفقرة أولاً منها وهو أنه: "تشريع القوانين الاتحادية " الذي هو من الاختصاصات الأصلية للبرلمان وجاء هذا النص مطلقاً والمطلق يبقى على إطلاقه ما لم يرد ما يقيد، وبما انه لم يرد ما يقيد هذا النص عدا إخراج اقتراح الموازنة العامة والحساب الختامي من اختصاصه، فقد نصت المادة (٨٠/ رابعا) على أنه من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي"، لذا يمكننا أن نستنتج إن اقتراحهما يكون ضمن صلاحيات مجلس النواب".

(١) المادة (١/١١٠ ، ٢ ، ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م.

إما مجلس الوزراء فبدلالة المادة (٨٠) التي بينت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمن اختصاصاته ما نصت عليه الفقرة (ثانياً) "اقتراح مشروعات القوانين"، ولم يرد في الدستور أي استثناء على هذه الصلاحية، لذا يمكننا أن نستنتج أن اقتراح مشروع قانون الضريبة وقانون الرسم هو من صلاحيات مجلس الوزراء أيضاً .

الفرع الثالث

الاقتراض

أشار الدستور إلى الاقتراض في مادة واحدة، ومنح الاختصاص به للسلطات الاتحادية فمن اختصاصات هذه السلطات التي بينها المادة (١/١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥م: "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها"، ونلاحظ أن هذا الدستور قد عالج القروض بذات الأسلوب الذي عالجها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م ولكنه زاد على ما ذكره القانون عبارة (والتوقيع عليها وإبرامها).

الفرع الرابع

الرواتب

أشار دستور ٢٠٠٥م إلى إن راتب ومخصصات رئيس الجمهورية وكذلك رواتب ومخصصات أعضاء مجلس الوزراء ويحدد ذلك بقانون فنص على الأول في المادة (٧٤) منه على أنه: "يحدد بقانون رواتب ومخصصات رئيس الجمهورية"، ونص على الثاني في المادة (٨٢) منه على أنه: "ينظم بقانون رواتب ومخصصات رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن هم بدرجاتهم".

وقد منح دستور عام ٢٠٠٥م الدائم حق تقدير مكافآت أعضاء مجلس النواب وتنظيمها إلى مجلس النواب نفسه على أن يصدر بذلك قانوناً، فنصت المادة (٦٣/ أولاً) على أنه: "تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون"، وهو بهذا النص مكن أعضاء مجلس النواب من تقدير مكافآت أعضاء مجلس النواب.

وقد فرق الدستور في الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها هيئة رئاسة مجلس النواب (الرئيس ونائبيه) وبين الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء مجلس النواب، أما حقوق وامتيازات الفريق الأول فقد ساوى بينها وبين رئيس الوزراء ونائبيه حيث نصت المادة (٣) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٧م على أنه: "يتمتع رئيس مجلس النواب ونائبيه بكافة الحقوق

والامتيازات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ونائبيه في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معهم بروتوكوليا على هذا الأساس".

أما الفريق الثاني (أعضاء مجلس النواب) فإن قانون مجلس النواب ساوى بينهم وبين أعضاء مجلس الوزراء في الحقوق والامتيازات، أي ساوى بين عضو مجلس النواب وبين الوزير في الحقوق والامتيازات، فنصت المادة (٤) منه على أنه: " يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الأساس".

المبحث الثاني

تطور الاختصاصات المالية للبرلمان في النظام المصري

منذ صدور دستور عام ١٩٢٣م وحتى تاريخ صدور الدستور الدائم لعام 2014

تمهيد:

تولى السلطان حسين كامل السلطة في مصر عام ١٩١٤م بعد إعلان الحرب العالمية الأولى، وإعلان الحماية البريطانية على مصر في ١٩ ديسمبر (كانون الاول) ١٩١٤م وتوفي السلطان حسين كامل وخلفه السلطان فؤاد في ٩ من أكتوبر (تشرين الاول) عام ١٩١٧م والذي لقب نفسه في ١٥ من مارس عام ١٩٢٢م بلقب ملك مصر بمقتضى الأمر الملكي رقم (١٧) لعام ١٩٢٢م، وبذلك أصبحت مصر مملكة بعد أن كانت سلطنة وأعلن الملك استقلالها^(١).

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى شهدت مصر أحداثاً ثورية هائلة ضد الوجود البريطاني، بدءاً بثورة عام ١٩١٩م والتي كان يتزعمها سعد زغلول باشا، وانتهت بإعلان الاستقلال، وتحت ضغط الثورة المصرية والأحداث المصاحبة لها اضطرت الحكومة البريطانية إلى الاعتراف باستقلال مصر بإصدار تصريح ٢٨ من فبراير (شباط) عام ١٩٢٢م^(٢)، والذي أعلنوا بموجبه إنهاء الحماية البريطانية لمصر والاعتراف بها كدولة مستقلة ذات سيادة مع إبداء أربع تحفظات وقد تمثلت هذه التحفظات في ضرورة تدخل بريطانيا في شؤون مصر في أربع حالات:

١ - من أجل تأمين المواصلات البريطانية.

ب - من أجل الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء وتدخل أجنبي مباشر، أو غير مباشر.

ج - من أجل حماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الأقليات.

د - الأمور الخاصة بمسألة السودان^(٣).

وفي الخامس عشر من مارس من عام ١٩٢٢م أعلن الملك فؤاد استقلال البلاد، وتغيير لقبه من سلطان مصر إلى ملك مصر وتحولت مصر إلى مملكة.

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى ٢٠٠٦م.

(٢) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٥م، ص ٥٤٢.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، عام ١٩٨٨م، ص ٣٢٣، د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص ١٦٦.

ومنذ استقلال مصر في ١٥ مارس ١٩٢٢م تعاقب على حكمها دساتير عديدة بدأت بدستور عام ١٩٢٣م وانتهت بدستور مصر الحالي...

واستناداً إلى ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الخمسة التالية:

المطلب الأول: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دستور عام ١٩٢٣م المصري.

المطلب الثاني: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دستور ١٩٣٠م المصري.

المطلب الثالث: الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دساتير العهد الجمهوري حتى دستور ١٩٧١م.

المطلب الرابع: الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور عام ١٩٧١م.

المطلب الخامس: الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور عام ٢٠١٢م.

المطلب الأول

الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دستور ١٩٢٣م المصري

بعد استقلال البلاد كان لا بد من صدور دستور يتلاءم مع المتغيرات الجديدة خصوصاً مع الحاجة إلى مجلس نيابي يحوز رضا الأمة بشكل سليم لكي يمثل الأمة وهو كان مبرراً لصدور دستور ١٩٢٣م^(١).

وعقب إعلان ٢٨ فبراير (شباط) ١٩٢٣م دعت الحكومة الأحزاب القائمة (حزب الوفد - حزب الأحرار الدستوريين - الحزب الوطني) للعمل مع الحكومة على وضع دستور للبلاد، إلا إن حزب الوفد والحزب الوطني رفضا المشاركة مطالبين بعقد جمعية منتخبة من البلاد للقيام بذلك، وهو ما لم تقره الحكومة، إذ كان الملك فؤاد يخشى أن تضع مثل تلك الجمعية المنتخبة دستورا يحد من سلطاته^(٢)، لذا فقد شكلت الحكومة لجنة لوضع الدستور، ولما انتهت عملية الإعداد والمراجعة، صدر في ١٩ أبريل ١٩٢٣م، بعد صراع شديد بين القوى الوطنية وبين الملك لما كان يحتويه المشروع من تحديد لسلطاته في جوانب كثيرة^(٣).

(١) د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٧.

(٣) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ١٩٢، ١٩٣؛ د. ثروت بدوي، النظام الدستوري العربي، دار النهضة العربية، ١٩٦٣م، ص ٢٧٣ - ٢٧٤.

وبصدور دستور عام ١٩٢٣م انتهى من الناحية النظرية على الأقل الحكم المطلق الذي ألقى بظلاله الكثيب على كافة جوانب الحياة السياسية في البلاد لأكثر من قرن من الزمان، وذلك باستثناء الفترة التي دخل فيها الدستور الصادر في عام ١٨٨٢م حيز التنفيذ، ويعد هذا الدستور أول دستور مصري يعطي للبرلمان اختصاصات فعلية وقطعية في التشريع والرقابة^(١).

ولقد استهدف دستور عام ١٩٢٣م إنشاء ملكية دستورية، حيث قيدت سلطات الملك بالدستور، وكان البرلمان يقوم بالاشتراك مع الملك بممارسة السلطة التشريعية إلى جانب اضطلاعاه بمهمة رقابة السلطة التنفيذية، حيث تمتعت اختصاصات البرلمان في ظل هذا الدستور بقوة التقرير التشريعي بالنسبة لكافة القوانين^(٢).

وكان الملك يرأس السلطة التنفيذية، حيث كان عليه ممارسة بعض سلطاته بواسطة وزرائه، ومن ثم لم يكن مسؤولاً سياسياً، وكان له أيضاً إعلان الأحكام العرفية، وتعطيل الدستور في زمن الحرب وفي حالات الضرورة إلى جانب ذلك كان للملك حق حل البرلمان، وكان للبرلمان حق إسقاط الوزارة^(٣).

وقد تمتع البرلمان في ظل دستور عام ١٩٢٣م بالعديد من الاختصاصات المتعلقة بالقوانين المالية أو الميزانية وهو ما يمكن معه القول بحق بأن دستور ١٩٢٣م المصري هو أول دستور مكن أعضاء البرلمان من بسط رقابتهم على مالية الدولة، من ضرائب وميزانية وحساب ختامي ومن أمثلة تلك الاختصاصات :

أولاً- اشتراك مجلس النواب مع الملك في اقتراح الضرائب وزيادتها:

قرر دستور عام ١٩٢٣م المصري في المادة (٢٤) منه بأنه: "السلطة التشريعية يتولها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب"، كما قرر هذا الدستور في المادة (٢٨) منه بأنه: "للملك ومجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين"، حيث أنه أخذ بمبدأ المساواة في الاختصاص بين المجلسين.

وتعد هذه المرة الأولى التي يكون فيها للمجالس النيابية في مصر حق اقتراح القوانين بصفة جدية بعد أن كان حقا من حقوق السلطة التنفيذية منفردة.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٩٨ وما بعدها.

(٢) د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف. عام ١٩٩٠م. ص ١٩٨ وما بعدها.

(٣) هشام محمد البديري، ص ٨٣.

ورغم أن هذا الدستور قد تبنى نظم الاقتراح المشترك فيما بين الملك وبين مجلسي البرلمان إلا أنه قد أورد استثناء فيما يتصل بقوانين الضرائب، حيث قررت المادة (٢٨) من هذا الدستور أن "للملك ومجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بالضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب"، وهو ما حرم به مجلس الشيوخ اقتراح إنشاء الضرائب واقتراح زيادتها^(١).

ثانيا - إقرار الموازنة:

أعطى دستور عام ١٩٢٣م المصري للبرلمان حق اعتماد الموازنة وفقا للمادة (١٣٨) منه إلا أنه اوجب ضرورة تقديمها إلى مجلس النواب لكي يتم إقرارها فيه أولاً طبقاً للمادة (١٣٦) وهو ما كان يعود إلى كون مجلس النواب المجلس الأكثر تمثيلاً للشعب^(٢).

وقرر من ناحية أخرى عدم فض الدورة البرلمانية قبل الانتهاء من تقرير الموازنة وذلك طبقاً للمادة ١٤٠ من الدستور.

ثالثاً - تقرير كافة الحقوق المالية على الخزنة العامة:

حيث قررت المادة (١٣٦) عدم جواز تقرير معاش أو تعويضات أو مكافآت على الخزنة العامة إلا في حدود القانون.

رابعاً - الإذن المسبق بالقروض والتعهدات المالية والتصرفات المجانية في أملاك الدولة:

قررت المادة ١٣٧ عدم جواز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق مبلغ من أموال الخزنة في سنة أو السنوات المقبلة إلا بموافقة البرلمان، وكذلك ضرورة الاعتماد المسبق لكل تصرف مجاني في أملاك الدولة.

خامساً - الامتياز والاحتكار:

اشتطت المادة ١٣٧ موافقة البرلمان لإدارة مرافق البلاد عن طريق الامتياز أو الاحتكار، على أن يصدر به قانوناً وإلى زمن محدود.

وقد وردت بعض القيود على الاختصاص المالي للبرلمان:

- **القيد الأول:** أوردتها المادة ١٤١ من الدستور، حيث قررت عدم جواز تعديل اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي، وكذلك عدم جواز تعديل الاعتمادات المقررة في الميزانية تنفيذا لتعهد دولي.

(١) د. السيد صبري، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٥.

- **القيد الثاني:** فيما يتعلق بمخصصات الأسرة المالكة التي تحدد بقانون طبقاً للمادة (٥٦) حيث لا يجوز للبرلمان تعديلها عن نظر الميزانية السنوية. وهذه القيود تمثل أحد آثار الأزمات المالية التي مرت بها البلاد فأدت إلى الاحتلال والتدخل الأجنبي^(١).

المطلب الثاني

الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور عام ١٩٣٠م

لم تسلم الوظيفة المالية للبرلمان من أن ينالها قدر من العصف الذي أتى به دستور ١٩٣٠م، حيث جاءت التعديلات في هذا الصدد استجابة لضغوط سلطة الاحتلال التي كانت تعارض دائماً تدخل البرلمان في الأمور المالية والموازنة للبلاد^(٢).

ومن أهم الاختصاصات المالية التي حرم منها البرلمان في ظل هذا الدستور الاختصاصات التالية:

أولاً- في ما يتعلق بحق البرلمان في اقتراح القوانين:

فقد عمل واضعو دستور عام ١٩٣٠م على جعل الحق في اقتراح مشروعات القوانين المالية قاصراً على الملك حيث يقرر في المادة (٣٨) منه والتي نصت على أن "للملك ولمجلس الشيوخ ومجلس النواب حق اقتراح القوانين، على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك"

وذلك على خلاف دستور عام ١٩٢٣م، والذي جعل اقتراح مشروعات القوانين قاصراً على الملك ومجلس النواب بنصه في المادة (٢٨) منه على أنه: "للملك ولمجلس الشيوخ والنواب اقتراح القوانين، عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها، فاقتراحه للملك ولمجلس النواب".

وبهذا النص حرم دستور عام ١٩٣٠م البرلمان من مزاوله اختصاص يدخل في صميم وظيفته التشريعية ومخالفاً بذلك دستور عام ١٩٢٣م، والذي جعل الاختصاص باقتراح مشروعات القوانين المالية قاصراً على الملك ومجلس النواب فقط، دون مجلس الشيوخ، في المادة (٢٨) منه سالف الذكر^(٣).

(١) هشام محمد البدرى، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) علي حمود منصور الهاجري، الاختصاصات المالية لمجلس الأمة الكويتي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، عام ٢٠٠٧م، ص ٥٣.

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٥٠٧.

ثانيا - فيما يتعلق الميزانية:

كان دستور عام ١٩٢٣م يُقرُّ عدم جواز فض دور الانعقاد قبل الفراغ من تقرير الموازنة (م ١٤٠)، إما دستور ١٩٣٠م، فلم يقر ذلك بل أتى خاليا من نص في هذا الصدد وقد عللت المذكرة الإيضاحية ذلك بان: اشترط تقديم الموازنة إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر يوفر للبرلمان مدة كافية لتقريرها، وهو ما أنتفت معه حكمة النص على عدم جواز فض الدورة قبل تقرير الموازنة^(١).

ثالثا - منح الالتزام والاحتكار بمقتضى القانون وليس بقانون:

قرر دستور عام ١٩٣٠م (م ٢/٢٦١) أن منح الاحتكارات لا يجوز إلا بمقتضى القانون، وذلك خروجاً على ما كان يقرره دستور ١٩٢٣م (م ٢/١٣٧)، من ضرورة أن يكون منحها بقانون وهو التوجه الذي جاء متسقاً مع مسلك دستور ١٩٣٠م في تقوية السلطة التنفيذية فيواجهه البرلمان بحرمان الأخير من اختصاصاته الهامة وإيكالها للوزارة^(٢).

رابعا - توسع دستور عام ١٩٣٠م في مفهوم حالة الضرورة:

لما كان دستور ١٩٣٠م قد وسع في مفهوم الفترات التي يمكن من خلالها استخدام تشريعات الضرورة، وذلك بان أضاف إليها فترة حل البرلمان، بعد أن كانت قاصرة فقط في ظل دستور ١٩٢٣م على الفترات التي تكون فيما بين ادوار الانعقاد... لما كان ذلك فإن دستور ١٩٣٠م قد قرر إمكانية قيام الوزارة بتقرير الاعتمادات الإضافية وإجراء عمليات النقل بين أبواب الموازنة باستخدام المراسيم (م ١٣٢)، وهو ما كان يعني إطلاق سلطة الوزارة في استخدام التشريع الاستثنائي في المجال المالي، بما يفضي إلى الالتفاف على الاختصاص الأصيل للبرلمان ويفرغه عملاً من مضمونه^(٣).

ولم تسلم القوى السياسية الوطنية المختلفة بما أتى به دستور ١٩٣٠م، وظلت تناضل من أجل إعادة دستور ١٩٢٣م بالإضافة إلى جهادها المستمر لإنهاء الاحتلال الانجليزي الذي بقى من حيث الواقع بفضل المسائل الأربع المعلقة في تصريح ٢٨ فبراير (شباط) ١٩٢٢م.

(١) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، ١٩٥٦م، ص ١٦٦.

(٢) د. عثمان خليل القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٣-١٦٦.

(٣) هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ٨٩.

وقد ساعدت الظروف الدولية هذه التيارات، إذ مر العالم في فترة الثلاثينات بأزمات متتالية بما خفف من قبضة إنجلترا وتشددها إزاء البلاد، وهو ما سمح باستعادة البلاد لدستور ١٩٢٣م، في ديسمبر (كانون الأول) ١٩٣٥م، ثم تعقد اتفاقية مونترو عام ١٩٣٧م وهو ما سمح لها بفرض الضرائب المباشرة دون قيود^(١)، وعاد العمل بتطبيق دستور ١٩٢٣م مرة أخرى إلى أن تمكنت ثورة ٢٣ يوليو (تموز) من القضاء عليه نهائياً^(٢).

المطلب الثالث

الاختصاصات المالية للبرلمان في ظل دساتير الثورة

بسبب الممارسات الواقعية المنحرفة لدستور ١٩٢٣م من قبل القوى المختلفة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً والتي كانت تمثل اقلية لا تتجاوز ٥% من السكان على حساب الأغلبية من الشعب، كان هنالك حاجة إلى قيام ثورة تعمل على تغيير الواقع وهو ما حصل بالفعل بقيام ثورة ٢٣ يوليو (تموز) ١٩٥٢م ومنذ قيام هذه الثورة وحتى صدور دستور ٢٠١٢م يمكن رصد مجموعة من الإعلانات والوثائق الدستورية.

الفرع الأول

الإعلان الدستوري المؤقت لعام ١٩٥٣م

أهم الأحكام التي نص عليها الإعلان المؤقت

قرر الإعلان تولي مجلس الوزراء السلطتين التشريعية والتنفيذية (٩ - ١٠)، وتولى قائد الثورة أعمال السيادة العليا، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الثورة وتحقيق أهدافها.

وهو ما كان يعني تركيز السلطات واندماجها في يد مجلس الوزراء له مبرر في الظروف الاستثنائية - داخليا وخارجيا - المحيطة بالثورة^(٣).

فلم يكن إذا ثمة مجلس نيابي للأمة، وبالتالي انتقلت الوظيفة التشريعية كاملة إلى مجلس الوزراء، بما فيها الاختصاصات المالية، يمارسها وفق ما تقتضيه اعتبارات حماية الثورة والنظام الذي أنشأته^(٤).

(١) د. حسين خلاف، صفحات من تاريخ مصر المالي المعاصر، دار الفكر العربي، بدون تاريخ نشر، ص ٨٨ وما بعدها.

(٢) علي حمود منصور، مرجع سابق ص ٥٥.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

(٤) ينظر في التفاصيل المحيطة بإصدار هذا الإعلان : د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٢٦-٣٢٨ ؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٦٨-٢٧٢.

الفرع الثاني

دستور عام ١٩٥٦م

تم الإعلان عن الدستور في ١٦/١/١٩٥٦م وأقره الشعب في استفتاء أُجري في ٢١ يونيه ١٩٥٦م.

وقد جمع دستور عام ١٩٥٦م بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي^(١)، إلا إن مظاهر النظام الرئاسي كانت الغالبة^(٢)، وقد استقى دستور ١٩٥٦م أحكامه في تحديد الاختصاص التشريعي والمالي للمجلس النيابي من تجربة دستور ١٩٢٣م، مع محاولة تفادي المثالب وأوجه القصور التي كشف عنها التطبيق^(٣).

ومن أهم الاختصاصات المالية التي منحها هذا الدستور للبرلمان نذكر الاختصاصات التالية:

أولاً- حق الاقتراح:

تبنى دستور عام ١٩٥٦م نظام حق الاقتراح ما بين البرلمان وبين رئيس الجمهورية، ومن ثم كان لأعضاء مجلس الأمة، ولرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين على اختلاف مواضيعها، وعلى ذلك فقد كان لمجلس الأمة حق اقتراح القوانين المالية مثلها مثل أي قانون آخر.

نظراً لتكوين السلطة التشريعية في ظل دستور عام ١٩٥٦م من مجلس واحد يتكون عن طريق الانتخاب السري العام، وهو ما جعله ممثلاً - ولو نظرياً - لمجموع الأمة فإنه قد توافرت فيه الاعتبارات التي بناءً عليها أعطيت التجارب الدستورية للدول المختلفة للمجلس الأدنى سلطات أوسع مما أعطى المجلس الأعلى؛ إذ لم تكن - في ظل دستور ١٩٥٦م - إزاء مجلس ثان يمثل المجلس الأعلى ومن ثم لم يكن محل للحديث عن قيود على ممارسة حق الاقتراح المالي للبرلمان.

ثانياً- منح الحق في فرض الضرائب:

من أبرز نقاط التطوير الذي الحق دستور عام ١٩٥٦م بتنظيم المادتين (١٣٤-١٣٥) من دستور ١٩٢٣م، إذ نصت المادة (٩٤) منه على حسم الخلاف الذي نشأ في ظل دستور ١٩٢٣م، حول حكم الضرائب غير العامة، إذ ألحقها دستور ١٩٥٦م بحكم الأموال والرسوم اللتين يكون تقريرهما بقانون أو بناء على قانون بعد أن كان نص (م ١٣٤)، من دستور

(١) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ١٩٦٩م، ص ٢٥٩ وما بعدها.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ٢٨٠-٢٨٢.

(٣) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، ص ١٦٠ وما بعدها.

١٩٢٣م يورد لفظ ضريبة في صيغة النكرة دون تخصيص، بما حمل البعض على إطلاقه كافة صور الضرائب^(١) واستلزام تقريرها جميعاً بقانون.

ثالثاً- منح التزامات المرافق العامة بناء على قانون:

نرى هنا الصورة الثانية للخروج على ما سلكه دستور ١٩٢٣م الذي كان يقرر منح الالتزامات بقانون فقد كانت المادة (٢/١٣٧) من دستور ١٩٢٣م تنص على أنه: "كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحه من مصالح الجمهور وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون وإلى زمن محدود"، وهو ما كان يعني ضرورة منح الالتزامات مباشرة من جانب البرلمان وفي كل حاله على حدتها وهو ما يعني أن القانون كان يستقل استقلالاً كاملاً بمنح تلك الالتزامات وتحديد قواعدها تفصيلياً في ضوء قيد أورده المادة (٢/١٣٧) مفاده أن يكون ذلك لمدة محدودة أي لا يكون منح الالتزام إلى الأبد أو لمدد طويلة، وعلى ذلك فلم يكن للسلطة اللائحة دور في خصوص إنشاء الالتزام أو منحة أو تنظيمه، إلا إن دستور ١٩٥٦م قد أخذ في الاعتبار الانتقادات التي تعرض لها مسلك دستور ١٩٢٣م في هذا الصدد، ومجموعة المصاعب العملية التي ثارت في التطبيق، مما أدى إلى تفضيل مسلك دستور عام ١٩٣٠م عندما قرر دستور ١٩٥٦م في المادة (٩٨) الاكتفاء بمنح الالتزامات بناء على قانون، حيث نصت على أنه: "ينضم القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة".

رابعاً- منح البرلمان الحق في إقرار الموازنة العامة بقائدين:

نجد أن دستور عام ١٩٥٦م قد انفرد عن دستور ١٩٢٣م ويظهر ذلك في جانبين هما :

١- فنجد أن دستور ١٩٥٦م قد أعاد وضع قيد على حقوق النواب في مجال الموازنة، إذ قيد سلطتهم في تعديل مشروع قانون الموازنة المقدم إليهم من جانب الحكومة وفي ذلك تقرر المادة (١٠١) من الدستور انه: "لا يجوز لمجلس الأمة إجراء أي تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة".

٢- من ناحية أخرى فإن مجمل أحكام الدستور المنظمة للموازنة بينت فقط اعتماد مجلس الأمة للموازنة، أي انه لم يشر إلى إصدارها بقانون^(٢)، وهو ما كان سنداً للسلطة التنفيذية في عدم إصدارها، خاصة وأن قسم الرأي بمجلس الدولة قد أفتى في يوليو (تموز) عام ١٩٥٦م بأن الأداة الصحيحة لإصدارها هي قرار من رئيس الجمهورية.

(١) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٦٠-١٦٢.

(٢) د. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ٦٠٥.

وعلى ذلك صدرت أول موازنة (١٩٥٧/٥٦م) في ظل دستور ١٩٥٦م بقرار من رئيس الجمهورية وجرى العمل على ذلك^(١).

وبعد ذلك صدر دستور عام ١٩٥٨م، والذي يعد من حيث الواقع امتدادا لدستور عام ١٩٥٦م الدائم، ومنقولاً منه حرفياً، فيما عدا بضعة نصوص اقتضاها وضع الدولة الجديدة وفترة الانتقال التي تمر بها.

وبذلك يكون دستور عام ١٩٥٦م الدائم هو الأصل التاريخي لدستور عام ١٩٥٨م المؤقت، ليكمل النقص الذي يوجد فيه نظراً لإيجازه، ويكون مصدراً وأساساً له عند تفسير نصوصه.

وقد ترتب على ذلك ضرورة الرجوع لدستور عام ١٩٥٦م الدائم لاستكمال النقص في دستور عام ١٩٥٨م المؤقت وأيضاً لتفسير نصوصه، وذلك لعدم نصه على طريقة تفسيره^(٢).

وبعد صدور دستور عام ١٩٥٨م لم يتغير الحال، إذ بقيت الموازنة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة (٣٢) منه على أنه: "ضرورة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده وتقر الميزانية باباً باباً، ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أي تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة".

ولم يستمر العمل بدستور عام ١٩٥٨م طويلاً إذ قد انهار في ٢٧ سبتمبر عام ١٩٦١م بانحياز الوحدة بين مصر وسوريا على أثر الانقلاب العسكري الذي قام به بعض الضباط في سوريا، والذي ترتب عليه انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة.

وكان ينبغي أن يترتب على انهيار الوحدة بين مصر وسوريا، والتي وضع دستور عام ١٩٥٨م المؤقت من أجلها - سقوط هذا الدستور - إلا أن الرئيس جمال عبد الناصر قد أصر على الاستمرار بالعمل بهذا الدستور لحين وضع دستور جديد للبلاد، فيما عدا النصوص الخاصة بالوحدة بين سوريا ومجلس الأمة.

وفي ٣٠ من يونيو (حزيران) عام ١٩٦٢م، أقر المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الميثاق الوطني وفي ٢٧ سبتمبر عام ١٩٦٢م أصدر الرئيس جمال عبد الناصر الإعلان الدستوري بشأن التنظيم السياسي لسلطات الدولة العليا.

(١) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٥٨ - ١٦٢.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص ٧٥٩.

وفي ٢٣ مارس عام ١٩٦٤م أصدر الرئيس جمال عبد الناصر الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة، والذي كلف الحكومة بإعداده وتحضيره وعلى أن يبدأ العمل به ابتداءً من ٢٥ مارس عام ١٩٦٤م^(١).

وفي ظل دستور عام ١٩٦٤م ظلت الموازنة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية، إذ نصت المادة (٧٦) منه على أنه: "ينبغي عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بشهرين على الأقل لبحثه واعتماده وتقر الميزانية باباً باباً ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء تعديل في المشروع إلا بموافقة الحكومة".

وأخيراً صدر دستور عام ١٩٧١م، الذي نظم الحياة السياسية والدستورية في مص^(٢).

المطلب الرابع

الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور عام ١٩٧١م

تناول دستور ١٩٧١م الاختصاصات التشريعية للبرلمان في المجال المالي بعدة مواد حيث بين ما يستمتع به البرلمان من اختصاصات تناولها من المادة ١١٤ إلى المادة ١٢٣، وسوف نبين هذه الاختصاصات بعدة فروع كما يلي:-

الفرع الأول

الموازنة العامة

الموازنة العامة يجب تقديمها من قبل السلطة التنفيذية - الحكومة - إلى السلطة التشريعية قبل بدأ السنة المالية بوقت كافٍ، كي تقوم السلطة التشريعية بدراستها ومناقشتها بشكل وافٍ تتمكن معه من اعتمادها قبل بدأ السنة المالية، فقد نصت المادة ١١٥ على أنه: "يجب عرض مشروع الموازنة العامة علي مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون"، وتنص المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١م على أنه: "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة".

(١) د. عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق ص ٧٦٠.

(٢) د. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، عام ١٩٦٩م، ص ٤١٦-٤١٩.

وإذا كان دستور ١٩٢٣م ودستور ١٩٧١م قد قطعاً بأن موازنة الدولة تصدر بقانون بعد اعتماد السلطة التشريعية لها، فإن بعض الدساتير المصرية مثل (دستور ١٩٥٦م، ودستور ١٩٥٨م، ودستور ١٩٦٤م) لم تتضمن نصوصاً بهذا الخصوص، وجرى العمل بالتالي على اعتماد المجالس النيابية لها ثم إصدارها في شكل قرار جمهوري، إذ كانت الحكومة تعتبرها مجرد عمل إداري وليست قانوناً، ومن ثم كانت ترى أنها لا يتحتم إصدارها بقانون بل يكفي بمجرد موافقة مجلس الأمة وهو ما انتقده الفقه بشدة^(١)، وإذا لم يعتمد مجلس الشعب الموازنة العامة قبل بدأ السنة المالية يكون للحكومة أن تعمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة، إذ نصت المادة ١١٥ على ذلك أنه: "إذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها".

الفرع الثاني

الضرائب العامة

وقد تناولتها المادة ١١٩ من دستور ١٩٧١م، إذ نصت على أن: "إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم إلا في حدود القانون"، ووضح من نص المادة ١١٩ أن الدستور احتجز للقانون أمر تنظيم الضرائب العامة سواء ما اتصل منها بالإنشاء، أو بالتعديل، أو بالإلغاء، في حين الرسوم وغيرها يجوز فرضها بناءً على قانون.

وإن مقتضى المادة ١١٩ هو صدور تلك الضرائب والرسوم في حدود القانون، ومن ثم يجب أن يصدر قانون منظماً كيفية إنشائها والسلطات المختصة بتقريرها والإدارة الواجبة لتقريرها، ومن ناحية أخرى فإنها تقرر أن الإعفاء من الضريبة إنما يجب أن يتم بيانه بقانون وهو ما يعني أن الإعفاء من الضريبة - مثله مثل الإخضاع للضريبة - إنما يتبع المجال التشريعي، ولا تملك السلطة اللائحية أن تعفى أحداً من أداء الضريبة المقررة بالقانون ما لم يقرر القانون نفسه ذلك^(٢).

(١) د. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص ٦٢٧-٦٢٨.

(٢) هشام محمد البديري، مرجع سابق، ص ١١٢.

الفرع الثالث

التصرف في أملاك الدولة

حرص المشرع المصري على التأكيد بعدم جواز التصرف في أملاك الدولة إلا بقانون يصدره المشرع، فقد نص الدستور في المادة ١٢٣ منه على أنه: "يبين (القانون) أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك".

وعلى ذلك فإن التصرف في أملاك الدولة إنما يكتفي فيه قيام القانون ببيان القواعد الأساسية المنظمة له، على أن يكون ما وراء ذلك من اختصاصات اللائحة، ولعل التصرف في أملاك الدولة يعد من أخطر القرارات التي يمكن اتخاذها في حياة الشعوب، حيث يتضمن خطر إهدار المال العام، إن لم يخضع لرقابة كاملة وتفصيلية من جانب البرلمان لذلك يجب خضوعها للموافقة المسبقة والتفصيلية من جانب السلطة التشريعية^(١).

الفرع الرابع

منح امتياز المرافق العامة

نصت المادة ١٢٣ من دستور ١٩٧١م على أنه: "يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة"، وبناءً على هذا النص لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تخرج عن إطار هذه القواعد القانونية، إذ إنها محل المسائلة القانونية أمام البرلمان بطرق الرقابة المقررة، ويمكن أن يصل الأمر إلى حد إلغاء هذا الامتياز^(٢).

الفرع الخامس

القرض العام

فقد منع دستور ١٩٧١م السلطة التنفيذية أن تقوم بعقد القروض العامة إلا استناداً على إذن مسبق يصدر من قبل السلطة التشريعية فقد نص في المادة ١٢١ منه على أنه: "لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب"، وتعد موافقة البرلمان على القرض شرطاً أساسياً في كل حالات الارتباط بالقرض سواء كانت الدولة مقرضة أو مقترضة.

(١) هشام محمد البديري، نفس المرجع، ص ١٣٤.

(٢) مريد أحمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٦م، رسالة دكتوراه، ص ٦٨٩.

الفرع السادس

الاعتمادات الإضافية

نصت المادة ١١٦ من دستور ١٩٧١م على أنه: "تجب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها، أو زائد في تقديراتها، وتصدر بقانون"، وهذه الاعتمادات يجب موافقة البرلمان عليها بعد اعتماد الموازنة وإثناء تنفيذها، وكذلك عند نقل مبالغ من باب إلى آخر داخل الموازنة، وكذلك عند إنفاق مبالغ لم ترد بالموازنة العامة أو زائداً على ما ورد فيها، إذ اعتبر نص المادة ١١٦ الحالتين في حكم واحد وقرر وجوب موافقة البرلمان عليها وتصدر هذه الموافقة بقانون.

الفرع السابع

المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت

نصت المادة ١٢٢ من الدستور على أنه: "يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة، وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها".

واستناداً إلى هذا النص يتضح أن القانون هو الذي يختص بتجديد كيفية وأحوال منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات التي تتقرر على خزانة الدولة^(١)، كما يبين جهات تطبيقها وتصرفات الإدارة في هذا الشأن يجب أن تستند إلى قانون^(٢).

الفرع الثامن

إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

نصت المادة ١١٤ من الدستور على أنه: "يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب"، فقد بين النص وجوب إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من قبل مجلس الشعب وقد نصت المادة ٢٣ من الدستور أنه: "ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي، وعدالة التوزيع، ورفع مستوى المعيشة، والقضاء على البطالة، وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالإنتاج، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخل"، وهو يبين مفهوم التخطيط، وصوره، وأهميته، والملامح الأساسية لتنظيم الخطة.

(١) د. محسن خليل، النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٣٦٠ وما بعدها.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٥م، ص ٧٥٨.

وقد حددت المادة الأولى من القانون رقم (٥٣) لعام ١٩٧٣م والمعدل بالقانون رقم ١١ لعام ١٩٧٩م تعريف الموازنة العامة بأنها: "البرنامج المالي للخطّة عن سنة مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطّة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسة العامة للدولة".

المطلب الخامس

الاختصاصات المالية للبرلمان في دستور عام ٢٠١٢م

تناول دستور عام ٢٠١٢م الاختصاصات المالية للبرلمان بعدة مواد، بين فيها سلطات البرلمان في المجال المالي، وما يتمتع به من اختصاصات حصرية؛ وسنبين هذه الاختصاصات بشكل موجز فيما يلي:

الفرع الأول

الموازنة العامة

يجب على السلطة التنفيذية أن تقدم مشروع الموازنة الى السلطة التشريعية (البرلمان)، متضمناً إيراداتها ومصروفاتها خلال السنة المالية، والزم الدستور السلطة التنفيذية بعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوم من بدأ السنة المالية، وبعد أن يتسلم مجلس النواب مشروع الموازنة، له أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة، وأي زيادة تترتب على التعديل يجب على المجلس بالاتفاق مع الحكومة تدبير إيرادات تحقق التوازن.

وإذا لم تعتمد الموازنة من قبل مجلس النواب، تعمل الحكومة بالموازنة القديمة لحين اعتمادها، وهذا ما نصت عليه المادة ١١٦ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: "يجب أن تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء. ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها؛ ويتم التصويت عليه بابا بابا.

ويجوز لمجلس النواب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة. وإذا تترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما؛ وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.

وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين

اعتمادها. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها".

الفرع الثاني

الضرائب العامة

نصت المادة ٢٦ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: "العدالة الاجتماعية أساس الضرائب وغيرها من التكاليف المالية العامة. ولا يكون إنشاء الضرائب العامة ولا تعديلها ولا إلغاؤها إلا بقانون، ولا يُعفى أحد من أدائها في غير الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا في حدود القانون"، ويتبين من نص المادة ٢٦ أن الضرائب العامة والرسوم لا تفرض ولا تجبى إلا بناءً على قانون صادر من السلطة التشريعية منظماً كيفية انشائها والسلطات المختصة بجبايتها، واعتبر المشرع الدستوري فرض الضريبة والاعفاء منها لا يكون إلا بقانون أي: أنه لا يمكن للسلطة اللائحية أن تعفي أحد من الضريبة التي بينها القانون، إلا بناءً على قانون يصدر عن السلطة التشريعية.

الفرع الثالث

القرض العام

ليس للسلطة التنفيذية أن تجري عقد قرض إلا بعد اذن مسبق من السلطة التشريعية، فقد نصت المادة ١٢٠ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب"، وتعد موافقة البرلمان على القرض شرطاً أساسياً في كل حالات الارتباط بالقرض سواء كانت الدولة مقرضة أو مقترضة.

الفرع الرابع

الاعتمادات الإضافية

نصت المادة ١١٧ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: "تجب موافقة مجلس النواب على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون"، وهذه الاعتمادات يجب موافقة البرلمان عليها بعد اعتماد الموازنة، وإثناء تنفيذها، وكذلك عند نقل مبالغ من باب إلى آخر داخل الموازنة، وكذلك عند إنفاق مبالغ لم ترد بالموازنة العامة، أو زائداً على ما ورد فيها، إذ اعتبر نص المادة ١١٧ الحالتين في حكم واحد وقرر وجوب موافقة البرلمان عليها وتصدر هذه الموافقة بقانون.

الفرع الخامس

المرتبات والمعاشات والمكافآت

نصت المادة ١١٩ من الدستور على أنه: "يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة؛ ويحدد حالات الاستثناء منها، والجهات التي تتولى تطبيقها".

تعتبر الرواتب والمكافآت نوعاً من أنواع الدخول، ويجب ان تدفع من قبل الحكومة وهي بهذا جزء من نفقاتها، لذا فإن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب، تعين آلية منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت وتنظمها، كما تبين جهات تطبيقها، وتصرفات الادارة في هذا الشأن يجب أن تستند الى قانون.

الفرع السادس

التصرف في املاك الدولة

حرص المشرع المصري على التأكيد بعدم جواز التصرف في أملاك الدولة إلا بقانون يصدره المشرع، فقد نص الدستور في المادة ١٨ منه على أنه: "... ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة، أو منح امتياز باستغلالها، أو التزام مرفق عام، إلا بناء على قانون".

وعلى ذلك فإن التصرف في أملاك الدولة يبين القانون القواعد الأساسية المنظمة له، على أن يكون ما وراء ذلك من اختصاص اللائحة، ولعل التصرف في أملاك الدولة يعد من اخطر القرارات التي يمكن اتخاذها في حياة الشعوب، إذ يتضمن خطر إهدار المال العام، إن لم يخضع لرقابة كاملة وتفصيلية من جانب البرلمان، لذلك يجب خضوعها للموافقة المسبقة والتفصيلية من جانب السلطة التشريعية.

الفرع السابع

منح امتياز المرافق العامة

نصت المادة ١٨ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: " الثروات الطبيعية للدولة ملك الشعب، وعوائدها حق له، تلتزم الدولة بالحفاظ عليها، وحسن استغلالها، ومراعاة حقوق الأجيال فيها.

ولا يجوز التصرف في أملاك الدولة، أو منح امتياز باستغلالها، أو التزام مرفق عام، إلا بناء على قانون. وكل مال لا مالك له فهو ملك الدولة"، وبناءً على هذا النص لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تخرج عن إطار هذه القواعد القانونية، فليس لها ان تمنح التزام مرفق عام الا بناءً على قانون، إذ إنها محل المسائلة القانونية أمام البرلمان بطرق الرقابة المقررة، ويمكن أن يصل الأمر إلى حد إلغاء هذا الامتياز.

الفرع الثامن

اقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

نصت المادة ١١٥ من دستور عام ٢٠١٢م على أنه: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية؛ وذلك كله على النحو المبين في الدستور. ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعرضها على مجلس النواب".

بين النص وجوب اقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من قبل البرلمان، و أن تعد الخطة وفقا للمبادئ التي تقررها السلطة التشريعية، و أن تقر السلطة التشريعية الخطة بقانون ولا يجوز للحكومة البدء بتنفيذ الخطة قبل إقرارها من البرلمان بموجب قانون يصدره بهذا الشأن.