



الموازنة متعددة السنوات ورقابة المحكمة الاتحادية العليا عليها قانون رقم

(١٣) لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق

للسنوات (2023,2024,2025) انموذجا

م. د. غادة حياوي لازم الربيعي

جامعة كركوك – كلية القانون والعلوم السياسية

**Multi-year budget and the Federal Supreme Court's oversight
There of Law No. (13) of 2023 The Federal General Budget of the
Republic of Iraq for the years (2023, 2024, 2025) as a model
Dr. Ghada Hayawi Lazem Al-Rubaie
University of Kirkuk - College of Law and Political Science**

المستخلص: يعدّ مصطلح الموازنة متعددة السنوات حديث نسبياً وخصوصاً في الدول النامية، فعلى الرغم من عدم وجود أي مانع دستوري او قانوني لتشريع قانون موازنة متعددة السنوات في العراق، الا ان القانون مدار البحث كان هو الاول الذي شرع لثلاث سنوات، وكنا نتأمل من هذا القانون ان يكون حلاً لمشكلة تأخر اقرار الموازنة العامة للدولة الا انه لم يحقق ذلك. لقد خضع الطعن بعدم دستورية هذا القانون او أي نص فيه لاجراءات جديدة لم تكن موجودة نتيجة لتشريع نظام داخلي جديد للمحكمة الاتحادية العليا فرضت بموجبه قيوداً لم تكن موجودة في النظام الداخلي السابق للمحكمة، مما ساهم في رد العديد من الطعون شكلياً دون الدخول في أصل الدعوى. نرى ان هناك ايجابيات وسلبيات لتلك القيود مما اوجب علينا ان نقترح بعض التعديلات عليها وعلى النصوص المنظمة لقانون الموازنة متعددة السنوات والتي تم ذكرها في خاتمة الدراسة. **الكلمات المفتاحية:** الموازنة، القانون، الرقابة.

Abstract: The term multi-year budget is relatively new, especially in developing countries. Although there is no constitutional or legal impediment to legislating a multi-year budget law in Iraq, the law under study was the first to be legislated for three years. We hoped that this law would be a solution to the problem of the delay in approving the

state's general budget, but it did not achieve that. The challenge to the unconstitutionality of this law or any text in it was subject to new procedures that did not exist as a result of the legislation of a new internal system for the Federal Supreme Court, which imposed restrictions that did not exist in the previous internal system of the court, which contributed to the rejection of many appeals formally without going into the substance of the case. We see that there are positives and negatives to these restrictions, which obliged us to propose some amendments to them and to the texts regulating the multi-year budget law that were mentioned at the conclusion of the study. **Keywords:** budget, law, oversight.

المقدمة

تعد الموازنة العامة للدولة بغض النظر عن مدة نفاذها سواء كانت لسنة مالية واحدة او متعددة السنوات احدى ادوات السياسة المالية للدولة التي من خلالها ترسم وتبين اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، لذا فان امر اعدادها وتشريعها لا يعد امرا هينا ، وانما يحتاج الى دراسات واحصاءات وخطط هادفة ، ليس ذلك فقط وانما امر تنفيذها يحتاج الى اجراءات قانونية وملاحقة رقابية مستمرة للتأكد من انها تسير وفق ما هو مخطط لها .

لقد تم تشريع قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) ولاول مرة بتاريخ الدولة العراقية لثلاث سنوات متتالية وبذلك فقد خرج المشرع عن المبدأ الذي يقر سنوية الموازنة العامة للدولة ، الا انه وبالرغم من تسمية القانون التي يفهم من ظاهره بأنه قانون موازنة متعددة السنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) الا ان ما يلاحظ على نصوصه بأن التقديرات الخاصة بإيراداته ونفقاته والعجز خاصة فقط بالسنة

المالية ٢٠٢٣، ولأجل الاحاطة بهذا القانون من ناحية التعريف به والاساس القانوني الذي يستند اليه وطرق الطعن به امام الجهات المختصة سنتناوله في ما يأتي .

اولا_ اهمية الدراسة : ان مسألة دراسة الموازنة متعددة السنوات لها اهمية كبيرة على الامور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لاكثر من سنة أي ان هذا القانون سيكون له اثر كبير لنفاذه لمدة ثلاث سنوات متتالية فكان لا بد من دراسته والوقوف على ما قد يحققه من انجازات عجزت الموازنة السنوية من تحقيقه ، وماهي الاخفاقات التي قد تؤدي الى صعوبة تحقيق اهدافه الايجابية .

ثانيا. مشكلة الدراسة : رغم تبني المشرع العراقي فكرة الموازنة متعددة السنوات وتشريعه للقانون مدار البحث ، الا ان هذا النوع من الموازنات اثبتت نجاحها في الدول المتقدمة ، فلنجاح هذه التجربة كان لازما على الدولة اولاً ان تتخلص من مشكلة ريعية الاقتصاد واعتمادها المستمر على مصدر واحد اساسي وهو الإيرادات النفطية هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى ان القانون رغم تسميته جاءت لثلاث سنوات (٢٠٢٣ ، ٢٠٢٤ ، ٢٠٢٥) الا ان نصوصه جاءت خالية من أي تقديرات للسنوات (٢٠٢٤ ، ٢٠٢٥) وكانت مخصصة فقط للسنة المالية ٢٠٢٣ ، وكان هناك نقص في النصوص المنظمة لهذا القانون ، وكذلك شروط تعجيزية للطعن بعدم دستورية القانون او أي نص فيه ، نعتقد ان ذلك سيؤثر سلباً على هذه التجربة الجديدة التي تبناها المشرع .

ثالثا منهجية الدراسة : سنعمد في دراستنا الى المنهج التحليلي الاستنباطي للنصوص المنظمة لاعداد وتشريع قانون الموازنة العامة الاتحادية ، وكذلك لنصوص القانون مدار البحث ولمواد ونصوص قانون المحكمة الاتحادية العليا و نظامها الداخلي بما يتعلق بموضوع البحث ، لتحديد ابرز مزايا هذه القوانين والعيوب التي تكتنفها وايجاد الحلول المناسبة .

رابعاً: هيكلية البحث : تتمحور هيكلية البحث الى مقدمة ومبحثين وخاتمة ، نتناول في المبحث الاول التعريف بالموازنة متعددة السنوات ، اما المبحث الثاني فنخصصه لدور المحكمة

الاتحادية في الرقابة على الموازنة متعددة السنوات، وسنهي بحثنا بخاتمة تتضمن اهم النتائج التي توصلنا اليها وبرز التوصيات .

المبحث الأول: التعريف بالموازنة متعددة السنوات: سنوضح في هذا المبحث ما المقصود بالموازنة متعددة السنوات وما هو الاساس القانوني لها وذلك في مطلبين وكالاتي .

المطلب الأول: تعريف الموازنة متعددة السنوات: تعرف الموازنة بصورتها النمطية بانها^(١) (تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وايراداتها لسنة مالية، يصدر سنويا قانون يربطها وذلك بعد ان ينتهي المجلس التشريعي من اعتماد مشروعها الذي قدمته الحكومة وهذا القانون يجيز للسلطة التنفيذية تحصيل ايراداتها وانفاق مصروفاتها في الاوجه المخصصة لها). وتخضع هذه الموازنة لعدة قواعد جرى العرف على الاخذ بها وهذه القواعد هي

اولاً: قاعدة وحدة الموازنة

اذ يقصد بها ان تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها في وثيقة واحدة، ولهذه القاعدة العديد من المبررات، اذ يمكن من خلال الموازنة العامة الواحدة والموحدة معرفة المركز المالي للدولة والتي من خلاله يمكن تحديد العجز والفائض وحساب المجموع الكلي للايرادات والنفقات العامة للدولة، وكذلك تسهل الرقابة اذ تسهل هذه القاعدة عمل السلطة التشريعية الرقابي سواء كانت الرقابة سابقة لقرار الموازنة او لاحقة اذ ان نتائج الرقابة ستكون اكثر دقة عندما تكون جميع نفقات الدولة وايراداتها في وثيقة واحدة^(٢) وبالتالي فان عدم الاخذ بهذه القاعدة سيؤدي ربما الى صعوبة الرقابة وكذلك صعوبة الوقوف على المركز المالي للدولة

ثانياً: قاعدة شمولية وعمومية الموازنة

(١) د. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت - لبنان، ص ٣٣٨.

(٢) د. رافع عبيد النواس، د. محمد خالد المهائني، الموازنة العامة للدولة مدخل معاصر، ط ١، ٢٠١٧.

ومفاد هذه القاعدة ان تظهر جميع تقديرات النفقات والايرادات في الوثيقة الموحدة دون اجراء مقاصة بين الاثنتين ، ودون اخفاء او سهو^(١)، ويقابل هذا المبدأ مبدأ معاكس له وهو مبدأ الصوافي والذي يجري بموجبه مقاصة بين نفقات الدولة وایراداتها ، بحيث لا يظهر في الموازنة العامة الا فائض الايرادات او نقصها^(٢)

ثالثاً: قاعدة توازن الموازنة

ويراد بها ان يكون هناك تعادلا حسابيا بين نفقات الدولة وایراداتها في الموازنة العامة ، ويرجع نشأت تاريخ هذا المبدأ الى الاقتصاديين الكلاسك الاوائل مثل ادم سميث وريكاردو .

ولا يجب ان نفهم ان الفكر المالي الحديث يفضل عدم التوازن بصورة مطلقة ، الا انه يحذ العجز المنظم الذي يهدف الى تحريك الجهاز الانتاجي وبلوغ مرحلة التشغيل الكامل ، اي ان يكون العجز مؤقت ومن ثم نعود الى التوازن بانتهاء الهدف منه^(٣).

رابعاً: قاعد سنوية الموازنة

مضمون هذه القاعدة ان الايرادات العامة والنفقات العامة يتم تقديرها بصورة دورية وتقرها السلطة التشريعية وجرت العادة بان يتم اعتمادها لسنة مالية واحدة ، فلا يأخذ بفترة نقل او تزيد عن سنة واحدة لعدة اعتبارات منها ، ان مدة السنة تتوافق مع النظام الذي يسير عليه الافراد والمؤسسات في اجراء حساباتهم ، وليس ذلك فقد وانما امر اعداد الموازنة وتشريعها لسنة واحدة سيكون اقل عبيء على السلطات من الموازنة متعددة السنوات وكذلك امر الرقابة على النشاط المالي للحكومة من قبل البرلمان والجهات المختصة سيكون اكثر دقة اذا ما كانت المدة الزمنية لنفاذ القانون سنة واحدة من ان تكون اكثر من ذلك ، اما امر اعداد وتشريع قانون الموازنة لمدة نقل عن سنة سيكون في ذلك ضغط على السلطات لاعداد المشروع واقراره لضيق المدة كون ان قانون الموازنة هو من القوانين الذي يحتاج الى اجراءات عديدة ومطولة لتشريعها و نفاذه ،

(١) م م دينا نظام عبد الغني ، التطورات الحديثة في سياسة إعداد الموازنة العامة العراقية ، كلية الآداب ، جامعة كركوك ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١٣) ، العدد (٥٠) ، ٢٠٢٤ ، ص ١٥٠ .

(٢) د. فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية) الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٣٤ .

(٣) د. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الغربي، دار النهضة، القاهرة، ص ٣٢٦ .

وبالتالي قد سيكون هناك تعطيل لانجاز اعمال الحكومة ، لذا جرت العادة ان توضع الموازنة طيلة الفترات السابقة لسنة مالية واحدة وليس ذلك فقط وانما هناك امور فنية تدعم هذه القاعدة ايضا اذ ان اختيار مدة زمنية تتجاوز السنة المالية الواحدة سيكون فيه صعوبة لتخمين الايرادات والنفقات بصورة دقيقة اذ ان لكل سنة مالية خصوصيتها من ناحية النفقات والايادات^(١).

وان ابرز ما يلاحظ على قوانين الموازنة في الدولة العراقية منذ بدأ نشأتها حتى عام ٢٠٢١ ، وقبل تشريع القانون مدار البحث ، هو التزامها المتواتر بهذه القاعدة ، تلك القاعدة التي يعتبرها البعض ضرورة لا يمكن اغفالها^(٢)، حتى انه ذكر في نصوص بعض الدساتير للالتزام به وعدم الخروج عنه ، كالدستور اللبناني اذ نص على (كل سنة في بدء عقد تشريين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخولها عن السنة المالية القادمة ويقرر على الموازنة بندا بندا)^(٣).

وكذلك الدستور العراقي الملغى اذ جاء فيه (يجب ان تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية ، وهذا يجب ان يحتوي على مخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة)^(٤)

ورغم ان الدستور النافذ للعراق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم ينص صراحة على هذه القاعدة ، الا ان المشرع العراقي كان حريصا على الالتزام به طيلة السنوات السابقة ، ولاول مرة بتاريخ الدولة العراقية منذ نشئتها اخذ المشرع العراقي بمبدأ جديد يمكن ان يكون استثناء لقاعدة سنوية الموازنة العامة وقد يكون هو الاصل اذا ما تواتر العمل به يمكن ان نسميه (قاعدة الموازنة متعددة السنوات) وذلك من خلال تشريعه لقانون (قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣

(١) نور عدنان داخل الشمري، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص٥٧ وما بعدها .

(٢) عبد العال الصكبان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق دراسة في التشريع العراقي، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧، ص١٤.

(٣) المادة (٨٤) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٤) المادة (٩٨) من القانون الأساسي العراقي العام ١٩٢٥ الملغى.

الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) ^(١) ويعد مصطلح الموازنة متعددة السنوات حديث نسبيا في الكتب والأبحاث المختصة بالقوانين المالية اذ عرفها البعض (عملية متعددة الاطراف تضعها الوزارات الاساسية والدوائر الحكومية والوكالات والحكومات المحلية وتدون عملياتها المالية الخاصة بها ذات المراحل المتعددة والاطراف المتعددة ضمن نطاق مسؤولياتها وتوضع الميزانيات على اربع مراحل سواء كانت ميزانياتها وطنية او خاصة بقطاع معين ام محلية للصياغة والتشريع والتنفيذ والتقييم) ^(٢) ان ابرز ما يلاحظ على هذا التعريف انه لم يبين ان هذه العملية يتم اعدادها وتنفيذها وتقييمها لعدة سنوات وليس لسنة مالية واحدة ، كما انه لم يشترط ان تكون هناك خطة اقتصادية تدير عليها ولم يبين ايضا هل ان هذه التقديرات المتفق عليها تكون وجوبية لجميع السنوات او انه من الممكن اجراء التعديل عليها كلما اقتضت الضرورة لذلك .

ومن ضمن التعريفات التي قيلت عنها (هي الموازنات التي تعد لسنتين او اكثر وذلك لمواجهة ظروف اقتصادية وسياسية معينة) ^(٣) وقد ربط هذا التعريف الموازنة متعددة السنوات بالظروف الاقتصادية وكانما هي استثناء على قاعدة سنوية الموازنة لمواجهة ظرف اقتصادي طارئ وهذا ليس بصحيح كون ان هناك العديد من الدول اخذت بالموازنة متعددة السنوات كالمانيا وامريكا واستراليا والنمسا والمغرب .

فنعتمد بان التعريف الاكثر شمولاً لمفهوم الموازنة متعددة السنوات هو (تقرير تفصيلي يقدر به ايرادات ونفقات الدولة لاكثر من سنة مالية واحدة يتم اعداد تقرير كل سنة بمسودة خاصة ، تراعى فيها التطورات الاقتصادية العالمية والوطنية تكون وجوبية للسنة الاولى ، ومن الممكن اجراء التعديلات الضرورية للسنوات اللاحقة ، بما يراعى الوضع المالي للدولة ، ويجب ان تكون موائمة للخطة الاستراتيجية الخاصة بالجانب الاقتصادي ، تقدم من قبل السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية لغرض اقرارها)

(١) نشر في الوقائع العراقية العدد ٤٧٢٦ بتاريخ ٢٦ حزيران ٢٠٢٣، السنة الرابعة والستون
(٢) د. أديب قاسم شندي، المحاسب القانوني سعد جبار حسين، د. بتول حسن رداد، دور الموازنة متعددة السنوات في التنمية المستدامة ، مجلة كلية الكوت الجامعة، عدد خاص، آب، ٢٠١٣، ص٢٨.
(٣) محمود شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، دار الطول للنشر والطباعة ، ٢٠١٥، ص٥٧.

لذلك نرى بان هناك قواعد و اجراءات شكلية يجب مراعاتها عند اعداد وتشريع قانون الموازنة متعددة السنوات من ضمنها

١/ ان يرفق مع مشروع قانون الموازنة متعددة السنوات تقديرات تخمينية لايرادات ونفقات الدولة لعدة سنوات كل سنة بمسودة خاصة ، يتم تخمينها بالاعتماد على الوضع المالي الدولي والداخلي ، ونعتقد بان هناك ضرورة لاستخدام وسائل الذكاء الاصطناعي للوصول الى تخمينات مقارنة للحقيقة .

٢/الخطط الاقتصادية المراد تطبيقها خلال تلك الفترة وموائمة قانون الموازنة متعددة السنوات لها .

٣/تنوع الايرادات الوطنية وعدم الاعتماد على الايرادات النفطية ، اذ بيت الدراسات ان هذا النوع من الموازنات يصعب تطبيقها في الدول النامية الريعية

٤/ان يرفق مع مشروع القانون الجداول الخاصة بالسنة المالية التي تسبق السنة الاخيرة للقانون الجديد يتضمن جميع الايرادات بانواعها وماتم تحصيله بالفعل من كل مصدر كالضرائب المباشرة وغير المباشرة والايرادات النفطية ، وما تم انفاقه بالفعل بشكل مفصل والعجز والفائض ان وجد(الحسابات الختامية) ، وكذلك جداول خاصة بتقديرات الايرادات والنفقات لكل سنة تكون وجوبية للسنة الاولى و جوازية لباقي السنوات اذ من الممكن اجراء التعديلات عليها كلما اقضت الضرورة لذلك .

ونحن نعتقد بضرورة وجود هذه القواعد والاجراءات الشكلية لعدة اسباب منها لتسهيل معرفة الوضع المالي للدولة لكل سنة ، وكذلك لتقييم هذه التجربة بعد الانتهاء منها .

المطلب الثاني: الاساس القانوني لقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣,٢٠٢٤,٢٠٢٥)

للبحث عن الاساس القانوني لهذا القانون يتوجب علينا البحث اولا في النصوص الدستورية المختصة بتشريع قانون الموازنة العامة للدولة ، ومن ثم البحث في القوانين المالية المختصة باعداد وتشريع القانون وسيكون ذلك في فرعين متتاليين وكالاتي :

الفرع الأول: الأساس الدستوري لتشريع قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣, ٢٠٢٤, ٢٠٢٥)

يعد الدستور وثيقة سياسية اقتصادية اجتماعية منظمة لمختلف جوانب الدولة وان لم يتضمن النصوص الدقيقة المختصة بالامور المالية ، الا انه وضع الخطوط العريضة له .

والسؤال الذي يمكن ان يثار هنا ، هل ان تشريع قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣, ٢٠٢٤, ٢٠٢٥) يعد قانونا دستوريا ام انه قد خالف الدستور لكونه القانون الاول الذي يشرع لمدة ثلاث سنوات وليس لسنة مالية واحدة كما هو متعارف عليه منذ نشأت الدولة العراقية وحتى بعد تشريع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ؟

للأجابة عن هذا السؤال كان علينا البحث في النصوص الدستورية التي نضمت قانون الموازنة وكان ذلك ، الا اننا لم نجد أي نص يقيد السلطات في الدولة بان يكون قانون الموازنة العامة للدولة سنويا أي انه لم يذكر مبدأ سنوية الموازنة في نصوصه وعليه يمكن للسلطة التشريعية تشريع قانون الموازنة لسنة مالية واحدة او لعدة سنوات ، ونرى ذلك واضحا اذ بين الدستور ان مشروع قانون الموازنة يقدم من قبل مجلس الوزراء الى مجلس النواب لأقراره^(١)

وكذلك بين انه من اختصاصات مجلس الوزراء (اعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)^(٢) ، وفي كلا النصين المنظمين لتشريع قانون الموازنة

(١) المادة (٦٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور ذاته.

العامة للدولة الاتحادي ، لم نجد أي الزام على السلطات في الدولة العراقية بان تكون الموازنة لسنة مالية واحدة .

وبهذا نجد ان المشرع الدستوري لم يأخذ بمبدأ سنوية الموازنة العامة وان جرى العمل به طيلة تلك الفترة الماضية من تاريخ تشريع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ونلاحظ بان المشرع الدستوري قد ساوى بين اعداد الموازنة واعداد خطط التنمية والتي هي عادة ما تكون لعدة سنوات كان تكون لخمس سنوات او عشر سنوات او اكثر وجعلها تقدم من قبل مجلس الوزراء قد تكون لرغبة المشرع بان تعمل السلطة التنفيذية على جعل موائمة بين اعداد الموازنة وخطط التنمية والتي هي احدى متطلبات الموازنة متعددة السنوات .

ونرى ان في ذلك خطوة ايجابية لمحاولة ايجاد واقع اقتصادي افضل اذا ما تم استغلاله بصورة ايجابية.

وجدير بالذكر ان دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠ ايضا لم ينص بصورة صريحة على سنوية الموازنة العامة للدولة اذ بين ان من اختصاصات مجلس قيادة الثورة (المنحل) (المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية والملحقة بها ، واعتماد الحسابات الختامية)^(١)

اما اعدادها فقد كان من قبل رئيس الجمهورية اذ نص على اختصاصات رئيس الجمهورية ومنها (اعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية والملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية لهذه الميزانيات واحالتها الى المجلس الوطني لمناقشتها)^(٢)

فهو ايضا لم يأخذ بسنوية الموازنة بصورة صريحة ، الا ان جميع الموازنات التي شرعت في ظل القانون المؤقت كانت موازنات لسنة مالية واحدة .

(١) المادة (١٤٢/ج) من دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى.

(٢) المادة (٥/٥٧) من الدستور ذاته.

اما اذا ما نظرنا الى القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد بين بصورة واضحة بان قانون الموازنة يشرع لسنة مالية واحدة اذ نص على (يجب ان تصدق مخصصات كل سنة بقانون سنوي يعرف بقانون الميزانية وهذا يجب ان يحتوي على مخمن الواردات والمصاريف لتلك السنة (١)).

الفرع الثاني: الاساس التشريعي لقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣, ٢٠٢٤, ٢٠٢٥)

يعد قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل القانون الاساسي الذي ينظم الموازنة العامة للدولة^(٢) ، اذ بين هذا القانون وبشكل مفصل كيفية اعداد وتشريع قانون الموازنة العامة للدولة وقد وضح بان (تتكون الموازنة العامة الاتحادية للدولة من اولا :موازنة القطاع الحكومي الممول مركزيا والتي تشمل على موازنات جميع وحدات الانفاق بشقيها الجاري والاستثماري التي تحدد بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية، ثانيا: نفقات المشاريع الاستثمارية للادارات الممولة مركزيا، ثالثا: نفقات وايرادات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم)^(٣).

وليس ذلك فقط وانما جاء بتعريف للموازنة العامة الاتحادية اذ نص بأنها (خطة مالية تعبر عما تعتمده الدولة القيام به من برامج ومشروعات ، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية)^(٤)

وبهذا النص الصريح كان قد اقر المشرع في هذا القانون بقاعدة سنوية الموازنة العامة ، الا انه عند قراءة باقي نصوص القانون نجد ان هناك نصوص تتعارض مع هذا النص ، فعن كيفية اعداد مشروع قانون الموازنة نرى ان المشرع قد نص على (تعد وزارتي التخطيط والمالية ابتداء من شهر اذار من كل سنة تقريرا عن اولويات السياسة المالية و الاستراتيجية والبرنامج

(١) المادة (٩٨) من القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥ الملغى.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٥٠ ذو الحجة ١٤٤٠هـ / ٥ آب / ٢٠١٩، السنة الحادية والستون.

(٣) المادة (٢) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٤) المادة (١/١) ثانياً من القانون ذاته أعلاه.

الحكومي والتوصيات المركزية لأتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفيا وقطاعيا فضلا عن تقرير النقد الاجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (٣) ثلاث سنوات او اكثر.... يتضمن التقرير ما يأتي : أ تنبؤات اقتصادية كلية لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر... ب: تنبؤات في شأن الإيرادات والنفقات لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر... ج: التوقعات المالية لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية... د: تحليل قطاع التجارة الخارجية هـ: العجز المستهدف ان وجد... لمدة (٣) ثلاث او اكثر و: سقف اجمالي النفقات في الموازنة الاتحادية لمدة (٣) سنوات تالية او اكثر ز: سقف النفقات الجارية والاستثمارية لكل وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة لمدة (٣) ثلاث سنوات تالية او اكثر (١) ، ونص اخر الذي بين بأن (تبدأ الموازنة السنوية من (١/١) وتنتهي في (١٢/٣١) من السنة ذاتها ولوزارة المالية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (٣) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشعر وتكون السنة الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب (٢).

فكان على السلطة التشريعية فض هذا التعارض قبل تشريع القانون ، الا انه بالاستناد الى النصوص التي توضح كيفية اعداد قانون الموازنة نلاحظ بان المشرع قد تبني مبدأ جديد هو ان تكون الموازنة متوسطة الاجل (٣) ثلاث سنوات ، أي انه لم يقيد السلطات المختصة باعداد مشروع قانون الموازنة وتشريعها بمدة سنة واحدة فمن الممكن ان تكون لسنة او سنتين او ثلاث سنوات .

وهي خطوة جديدة تبناها المشرع المالي في القانون النافذ ، نذكر ان القانون الملغى قانون الادارة المالية والدين العام بين بان (الموازنة تقر لسنة مالية ويسري مفعولها للسنة التي اقرت فيها) (٣) أي ان هناك كان الزام للاخذ بسنوية الموازنة العامة ، ونرى بان ذهاب المشرع المالي لجواز الاخذ بالموازنة متعددة السنوات فيه بعض الايجابيات نذكر منها التخلص من مشكلة

(١) المادة (٣/أولاً) من قانون الإدارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل.

(٢) المادة (٤/ثانياً) من قانون ذاته أعلاه.

(٣) المادة (٤) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ بتاريخ ٤/٦/٢٠٠٤، ص ١٠٦.

تأخير اقرار الموازنة العامة تلك المشكلة المتواترة التي كانت ملازمة لقوانين الموازنة طيلة الفترة السابقة اذ ان عرض مشروع قانون الموازنة الثلاثية وقراره سيعمل على نفاذ القانون بصورة مباشرة وتلقائية بعد انتهاء السنة المالية الاولى اذا لم يكن هناك طلب لتعديلها من قبل وزارتي التخطيط والمالية وبموافقة مجلس النواب ، وبذلك سيتم الاستمرار في النفاق الجاري والاستثماري الجديد وعدم تعطل عمل اجهزة الدولة ، وفي ذلك ايضا المحافظة على الأمن القانوني اذ ان في عدم اقرار القانون في وقته المحدد يفقد بالتبعية دوره في ضمان حماية واستقرار الثقة بين الافراد والنظام القانوني المالي الذي يحكمهم اذ سيؤثر على الحقوق المكتسبة للافراد ، وسيؤثر ايضا على الاستقرار القانوني في المجالات الاقتصادية والاجتماعية (١).

وبعد توضيح تلك الايجابيات المتعلقة بقانون الموازنة متعددة السنوات يثار تساؤل مفاده هل ان القانون مدار البحث قد حقق تلك المزايا وتغلب على مشكلة تأخير اقرار الموازنة العامة للدولة وآثارها السلبية ؟ رغم ان عنوان القانون يدل على انه قانون لثلاث سنوات متتالية (٢٠٢٥، ٢٠٢٤، ٢٠٢٣) ، الا انه عند النظر في نصوصه قد تبين بان تقدير النفقات والايادات هو خاص فقط بالسنة المالية (٢٠٢٣) (٢) أي انه عند انتهاء السنة المالية (٢٠٢٣) سنحتاج الى تقديرات جديدة وهذا مخالف لما هو معمول به في الموازنات متعددة السنوات ، التي تفترض وجود موازنات لعدة سنوات تقرر لمرة واحدة لضمان سير العمل بها ، ومن الممكن اجراء تعديل للسنوات التي تلي السنة الاولى الوجوبية اذا ما استجرت ظروف اقتصادية توجب ذلك ، ومخالف ايضا للنصوص الواردة في قانون الادارة المالية الخاصة باعداد وتشريع قانون الموازنة انفة الذكر.

وبالفعل عند انتهاء السنة المالية (٢٠٢٣) تم اعداد جداول جديدة خاصة بموازنة (٢٠٢٤) تتضمن نفقاتها واياداتها ، اذ بلغت الايرادات (١٤٧,٨) ترليون دينار (مائة وسبعة واربعون ترليون وثمانمائة مليار دينار) وهي تزيد عن الايرادات المقدره لسنة (٢٠٢٣) بما يقارب

(١) د. علي مجيد العكيلي، تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة وأثرها على الأمن القانوني، مركز المستنصرية للدراسات العليا والدولية، الجامعة المستنصرية ، العدد ٢/٤٧، ص٨٦.

(٢) المادتين (١) أولاً و (٢) أولاً من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

(١٠%) ، اما نفقاتها فتقدر بحوالي (٢١١,٩) ترليون دينار (مائتان واحدی عشر ترليون وتسعمائة مليار دينار) وهي تزيد عن النفقات المقدرة لسنة (٢٠٢٣) بنسبة تقارب (٧%)^(١)، جدير بالذكر ان هذه الجداول لم يتم اقرارها من قبل مجلس النواب العراقي بداية السنة المالية الجديدة وانما تم اقرارها في شهر حزيران من السنة (٢٠٢٤) ، وبذلك فأن هذه الخطوة الجديدة التي تبنتها الحكومة العراقية لم ينتج عنها تدارك لمساوي تأخير اقرار الموازنة العامة للدولة.

وليس ذلك فقط وانما نعتقد بأنه كان من الافضل عند تقديم الجداول الخاصة بموازنة (٢٠٢٤) ان تقارن مع الإيرادات والنفقات الحقيقية لسنة (٢٠٢٢) وليس مع ما كان مقدر اذ يفترض ان تكون الحسابات الختامية قد عرضت على مجلس النواب العراقي قبل الثلاثين من شهر ايلول لمناقشته وقراره .

لذلك ندعو المشرع اذا ما تبنى فكرة الموازنة متعددة السنوات في السنوات اللاحقة ، ان يتضمن مشروع القانون مسودة خاصة لكل سنة تتضمن نفقاتها وإيراداتها ونسبة العجز والفائض ان وجد ، وكذلك الحسابات الختامية للسنة التي تسبق السنة الاخيرة .

وربما سائل يسأل هل من الممكن الاستمرار بالاعتماد على التقديرات الخاصة بالنفقات والإيرادات لسنة (٢٠٢٣) لباقي السنوات ؟ فمن المنطقي ان يكون الجواب حتماً بأنه لا يجوز وبالإضافة ان لكل سنة مالية خصوصيتها ، فان قانون الموازنة العامة قد بين ذلك بوضوح اذ نص على (اولاً :تقدر إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (٢٠٢٣) بمبلغ) و (يخصص مبلغ مقداره.... للسنة المالية ٢٠٢٣....)^(٢)، أي ان تلك التخصيصات محددة للسنة المالية ٢٠٢٣.

المبحث الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على الموازنة متعددة السنوات

(١) مجلس النواب، اللجنة المالية، التقرير الخاص بجدول قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٤، المنشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي iq.parliament.iq، بتاريخ ٣ حزيران ٢٠٢٤، تاريخ الزيارة ٢٣/٧/٢٠٢٤.
(٢) المادتين (١/ أولاً، ٢/ أولاً) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ من قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠٢٣)، (٢٠٢٤، ٢٠٢٥).

القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

تعد المحكمة الاتحادية العليا في العراق الجهة المختصة بالنظر في دستورية القوانين والانظمة النافذة^(١) ومن ضمن هذه القوانين قانون الموازنة العامة للدولة الاتحادية، ونتيجة لخصوصية قانون الموازنة العامة للدولة من حيث مدة نفاذها ومساسها بالجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فنلاحظ ان المشرع قد اورد شروط محددة ومختلفة الى حد ما عن شروط الطعن بدستورية باقي القوانين والانظمة والتعليمات ، سنحاول في هذا المبحث تسليط الضوء على تلك الشروط وكذلك النظر في حجية الاحكام الصادرة من المحكمة بما يتعلق بقانون الموازنة وخصوصا الموازنة متعددة السنوات القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ مدار البحث وذلك في مطلبين متتاليين وكالاتي :

المطلب الأول: شروط الطعن بالموازنة متعددة السنوات القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

حدد النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا النافذ رقم (١) لسنة ٢٠٢٢^(٢) شرطين أساسيين للطعن بقانون الموازنة العامة للدولة الاتحادية يختص احدهما بالجهات التي خولها النظام الحق في تقديم الطعن بالقانون امام المحكمة ، والآخر بالمدة التي يجب على تلك الجهات تقديم الطعن فيها ، مما تجدر الاشارة اليه ان هذه الشروط لم تكن موجودة في ظل النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الملغى سنحاول دراسة الشرطين في فرعيين متتاليين وكالاتي :

الفرع الأول: الجهات المخولة بتقديم الطعن بقانون الموازنة العامة للدولة الاتحادية

(١) المادة (٤/أولاً) من قانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٦٣٥ ٢٥ شوال ١٤٤٢هـ / ٧ حزيران / ٢٠٢١، السنة الثانية والستون. (٢) منشور في الوقائع العراقية للعدد ٤٦٧٩ ١٢ ذو القعدة ١٤٤٣هـ / ١٣ حزيران ٢٠٢٢، السنة الثالثة والستون.

بين النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا الجهات المخولة للبت بدستورية قانون الموازنة الاتحادية أو أي نص فيه إذ نص على (يقدم الطعن بدستورية قانون الموازنة الاتحادية أو أي نص فيه ،من قبل السلطات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا النظام) ^(١) وتتضمن المادة (١٩) من النظام (لاي من السلطات الاتحادية والوزارات والهيئات المستقلة ورئاسة وزراء الاقليم والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين الطلب من المحكمة البت بدستورية نص قانوني او نظام ، على ان يرسل الطلب الى المحكمة بكتاب موقع من رئيس السلطة المعنية او الوزير المختص او رئيس الهيئة المستقلة او رئيس وزراء الاقليم او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ على ان يتعلق النص المطعون فيه بمهام تلك الجهات واثار خلافا في التطبيق)

وهذه المادة تفرض قيد لتقديم طلب الطعن لقبول الدعوى شكلا وهو ان يقدم الطلب من قبل السلطات الثلاثة (تشريعية ، تنفيذية ، قضائية) ، الوزارات ، الهيئات المستقلة ، رئاسة وزراء الاقليم ، رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ، المحافظين .

ان في تحديد تلك الجهات استبعاد للأشخاص الطبيعية والمعنوية وكذلك الخصوم في الدعوى الذي خولهم النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية الحق بالطعن بعدم دستورية أي نص قانوني او نظام اخر ومنظمات المجتمع المدني المعترف بها قانونا ، ولا نجد أي مبرر منطقي لاستبعاد تلك الجهات من الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية قانون الموازنة أو أي نص فيه اذا ما كانت هناك مصلحة ، إذ ان قانون الموازنة العامة فيه مساس بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية لكل شخص ليس ذلك فقط وانما اكد الدستور العراقي بان (للاموال العامة حرمة ، وحمايتها واجب على كل مواطن) ^(٢) ففي ذلك مخالفة لاحكام الدستور ونرى ضرورة تلافي هذه المخالفة بفتح باب الطعن امام كل شخص له مصلحة بالطعن بقانون الموازنة العامة للدولة أو أي نص فيه ، وكذلك فيه مصادرة لحق التقاضي المكفول دستوريا إذ

(١) المادة (٢٢) من النظام رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا.

(٢) المادة (٢٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

نص الدستور على (التقاضي حق مصون ومكفول للجميع) ^(١)، ومما تجدر الإشارة إليه بان قانون الموازنة في السنوات الاخيرة لم يعد يتضمن فقط مجل تخمينات للايرادات والنفقات وانما نجد فيه نصوص تفرض ضرائب او استقطاعات تمس الجانب المالي للأفراد .

وتطبيقا لذلك نلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا قد ردت العديد من الطعون بقانون الموازنة العامة شكلا كون ان الجهة التي قدمت الطعن هي ليست من الجهات المنصوص عليها في المادة (١٩) من النظام الداخلي للمحكمة للدولة ومن تلك القرارات على سبيل المثال وليس الحصر الدعوى المقامة من قبل نقيب الصحفيين العراقيين ضد رئيس مجلس النواب العراقي ورئيس الجهاز التنفيذي في هيئة الاعلام والاتصالات ورئيس مجلس المفوضين في هيئة الاعلام اذ كان قرار المحكمة ان الدعوى واجبة الرد شكلا استنادا الى احكام المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ ذلك ان المدعي ليس من الاشخاص المذكورين في المادة (١٩) الذين يحق لهم الطعن بدستورية قانون الموازنة الاتحادية او أي نص فيه ... ^(٢)

وكذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا لذات السبب بالدعوى المقدمة من قبل النائب سعود سعدون علي الساعدي ضد مجلس النواب اضافة لوظيفته ورئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته ^(٣)

لذا نرى ضرورة عدم تقييد الجهات المخولة بتقديم الطعن بقانون الموازنة العامة للدولة وفتح المجال اما كل شخص او جهة لها مصلحة وان لم تكن تلك المصلحة مباشرة وخاصة به ويكفي انها تكون حفاظا على الاموال العامة اعمالا بنص المادة (٢٧/ اولا) من الدستور وكذلك المادة (١٩ / ثالثا) .

(١) المادة (١٩/ ثالثاً) من الدستور ذاته.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٧٤ / اتحادية/٢٠٢٣ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا .iraqfsc.iq

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ١٨٨ / اتحادية/٢٠٢٣ المنشور على الموقع الإلكتروني اعلاه .

بقي ان نذكر ان النظام الداخلي للحكمة الاتحادية قد منحها رخصة التصدي اذ نص على (للمحكمة عند النظر في الطعن بعدم دستورية نص تشريعي ان تتصدى لعدم دستورية أي نص تشريعي اخر يتعلق في النص المطعون فيه)^(١)، وهذا الحق لم يكن موجودا سابقا في النظام الداخلي الملغى ، وبين مؤيد ومعارض لهذه الرخصة كل حسب رايه ومبرراته^(٢)، أي انه يمكن عد المحكمة الاحادية العليا هي جهة من الجهات المخولة بالعطن بدستورية أي نص شرط ان يكون هناك نص اخر مطعون فيه من قبل الجهات المعنية.

الفرع الثاني: مدة الطعن بالموازنة متعددة السنوات قانون الموازنة العامة للدولة الاتحادية

تنثير مسألة مدة الطعن بقانون الموازنة متعددة السنوات خلافا في تحديدها فعلى الرغم من ان النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا جاء صريحا وواضحا بتحديد المدة التي يجب خلالها تقديم الطعن بقانون الموازنة اذ نص بأن(....خلال مدة لا تزيد عن ٣٠ يوما من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية...)^(٣)

وهو توجه محمود بتحديد تلك المدة كون ان قانون الموازنة العامة للدولة هو قانون ذو طبيعية مالية ، فلندارك أي صرف مالي غير دستوري وصعوبة الرجوع الى ما تم صرفه فان تحديد تلك المدة (٣٠) يوم كان علاجاً لتلك العلة .

ومن التطبيقات العملية لذلك نجد ان هناك العديد من قرارات المحكمة الاتحادية وعلى سبيل المثال وليس الحصر قرار المحكمة برد الطعن المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته ضد المدعى عليه رئيس مجلس النواب اضافة لوظيفته والتي كانت منصبة على طلب الحكم بعدم دستورية المواد (٢ /اولا /٤/هـ) وعبارة (بحسب النسب السكانية)المذكورة في المواد (٢/اولا /٤/أ/٢) و(٢ /اولا /٤/ز) والمادة ٢/ثانيا/المحور الثاني /ب) و (١٤/رابعا /

(١) المادة (٤٦) من النظام رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية.

(٢) للمزيد ينظر (١ د ماجد نجم عيدان الجبوري ، الباحث نجم حبيب جبل المشايخي ، صور الطعن في المخاصمة الدستورية (دراسة مقارنة)، جامعة كركوك ،كلية القانون والعلوم السياسية ، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية المجلد / (١٣) /العدد (٤٧) لعام ٢٠٢٣، ص٢٢٤ وما بعدها

(٣) المادة (٢٢) من النظام رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا.

ب) وغيرها اذ بينت المحكمة ان قانون الموازنة العامة هو قانون ذو طبيعة خاصة يتعلق بالحياة الاقتصادية والمالية لعموم جمهورية العراق حيث تكمن خصوصيته بتنظيم الامور والمسائل المتعلقة بالحياة الاقتصادية والمالية لمدة زمنية معينة وينتهي بأنتهاء هذه المدة مما يستوجب تقديم الطعون خلال المدة المحددة والتي هي ان لا تزيد عن ثلاثين يوما من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية لذا قررت المحكمة رد الطعن شكلا كونه مقدم خارج المدة القانونية^(١)

الا انه و نتيجة لطبيعة الموازنة متعددة السنوات الخاصة يثار سؤال مفاده هل ان هذه المدة (٣٠) يوم بعد نشر القانون في الجريدة الرسمية للسنة الاولى فقط ام ان هذه المدة ستتجدد في كل مرة يتم اجراء التعديل على القانون للسنوات اللاحقة ؟

لم نجد اجابة لهذا السؤال في الدستور العراقي ولا في قانون المحكمة الاتحادية العليا ولا حتى في نظامها الداخلي ولا في القانون المنظم للموازنة العامة للدولة قانون الادارة المالية

ولكون القانون مدار البحث رغم تسميته بقانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

الا ان التقديرات للنفقات والايادات كانت خاصة للسنة المالية ٢٠٢٣ وهذا واضح ومبين في المادة (١) اولا (أ) (تقدر ايرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣ بمبلغ) والمادة ٧٧ ثانيا (على مجلس الوزراء ارسال جداول الموازنتين للسنتين (٢٠٢٤، ٢٠٢٥) قبل نهاية السنة المالية السابقة الى مجلس النواب للموافقة عليها) فعليه نعتقد ان مدة ال ٣٠ يوم تشمل جميع مواد وفقرات القانون وكذلك تشمل الجداول المرسله من قبل السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية للسنوات اللاحقة فقط .

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ١٨١ / اتحادية/ ٢٠٢٣ المنشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا iraqfsc.iq

وبالفعل فقد تم الطعن بالقرار النيابي رقم (٦٤) لسنة ٢٠٢٤ المتضمن الموافقة على تقديرات جداول قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ومرفقاته (أ، ب، ج، د، هـ، و) وجدول تمويل العجز كما ورد من مجلس الوزراء من قبل النائب المستقل رائد حمدان المالكي^(١)

، الا ان المحكمة الاتحادية العليا قد ردت طعن النائب ضد القرار النيابي وبررت هذا الرد بعد الاختصاص بنظر الطعن بصيغته المقدمة ضد القرار النيابي .^(٢)

الفرع الثاني: حجية الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بالطعون المقدمة ضد قانون الموازنة العامة للدولة او احد نصوصها

يقصد بحجية الاحكام القضائية ان تصبح للأحكام حجة على الناس كافة ويحتج به من ينتفع منه على من ينازعه من خصوم ،متى ما اصبح هذا الحكم بات ونهائي لا يقبل ما يدحضه اطلاقاً ،ولقد اختلف الفقه في تكيفه فالبعض يراه قاعدة قانونية موضوعية كون ان المشرع قد منح الحكم القضائي حجيه فهو بذلك يقر بالحقيقة التي اثبتتها الحكم القضائي وتعتبر هي الحقيقة الواقعية وهذا يقود الى اعتبار الحكم القضائي بمثابة قاعدة قانونية^(٣)، بينما يعده جانب اخر من الفقه قرينة قانونية قاطعة لا تهدم ولا يثبت عكسها لا نها تقوم على اعتبارات تتصل بالمصلحة العامة ولكن هذا القول مردود حيث لا يجوز اعتبار الحكم القضائي قرينة قانونية الا بنص قانوني صريح ، وهذا سبب تسميتها بالقرينة القانونية على عكس القرينة القضائية التي يستتبطها القاضي من الوقائع وتكون قابلة لاثبات العكس^(٤)

ان حجية الاحكام بالنسبة للمشرع العراقي بصورة عامة فقد جعلها من القرائن القانونية القاطعة اذ نص المشرع على (للاحكام الصادرة من المحاكم العراقية التي حازت درجة البتات تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق اذا اتحد اطراف الدعوى ولم تتغير صفاتهم وتعلق

(١) shaRaq.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٩/١ العاشرة صباحاً

(٢) الدعوى ١٦٦/اتحادية/٢٠٢٤ غير منشور .

(٣) د. أحمد أبو الوفي، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٧٥٢.

(٤) للمزيد القاضي سالم رمضان الموسوي، عدم دستورية القوانين بين الانحراف التشريعي والمخالفة الدستورية وأثره في الأحكام القضائية دراسة تطبيقية مقارنة، مكتبة صباح القانونية، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٣٢٢.

الأنواع بذات الحق محلا وسببا (١)، أي ان حجية الاحكام الصادرة من المحاكم هي حجبية نسبية تتعلق باطراف الدعوى وبالحق نفسه .

اما بالنسبة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا فنص الدستور على حجبية الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا و بين ان (قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات كافة) (٢)

وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا نص على ان (الاحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا باتة) (٣)،

و تطرق النظام الداخلي للمحكمة الى ذلك اذ بين بان(قرارات المحكمة باتة وملزمة للسلطات والاشخاص كافة ولا يقبل الطعن بأي طريق من طرق الطعن ...)و اشار ايضا الى (تطبيق احكام المرافعات المدنية وقم (٣٨) لسنة ١٩٦٩ وقانون الاثبات رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل ، او أي قانون اخر يحل محلها ، في مالم يرد فيه نص في هذا النظام) (٤)

وبذلك فان للحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا حجة من لحظة صدوره ويكون له حجبية الامر المقضي فيه وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا في احدى قراراتها بان قرار الحكم الصادر عنها يعتبر بات ونهائي وملزم للجميع ولا يجوز قبول الطعن فيه باي طرق الطعن الواردة في قانون المرافعات (٥)، وبذلك يكون للحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا حجة على الكافة . (٦)

الخاتمة: من خلال بحثنا هذا توصلنا الى النتائج والتوصيات التالية :

اولا / النتائج

(١) المادة (١٠٥) من قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥/٥) ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل).

(٤) المادة (٥) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا.

(٥) القرار ٦٣/٦٣ اتحادية/ ٢٠١٩، المنشور على موقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا irqfsc.iq

(٦) للمزيد القاضي سالم روضان الموسوي، مصدر سابق، ص ٣٢٤ وما بعدها.

١- يعد مصطلح الموازنة متعددة السنوات مصطلح حديث نسبياً فلم نجد تعريف فقهي شامل وكاف له ، ولم ينطرق المشرع في القوانين المعنية لتعريفه وإنما اكتفى بذكره وإن القانون يكون تطبيقه وجوباً للسنة الأولى مع امكانية تعديله للسنوات التالية .

٢- لم نجد أي نص دستوري ينص على مبدأ سنوية الموازنة فبالتالي ان تشريع قانون الموازنة متعددة السنوات يعد قانون دستوري لم يخالف أي نص وإن كان هو القانون الأول من نوعه منذ تشريع الدستور الحالي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣- لقد أخذ قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بجواز تشريع قانون موازنة متعددة السنوات وهو توجه جديد خلا منه القانون السابق قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ الملغى

٤- لم يحقق قانون الموازنة متعددة السنوات حل لمشكلة تأخر اقرار الموازنة العامة للدولة

٥- كان لتشريع النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا اثر كبير على قرارات المحكمة الاتحادية العليا بما يخص الطعن بقانون الموازنة العامة للدولة او احد نصوصه اذ بموجب النظام لا يجوز الطعن الا من قبل الجهات المحددة حصراً وبذلك استبعاد للعديد من الجهات التي قد تكون لها مصلحة من الطعن .

٦- ان تحديد مدة لا تزيد عن (٣٠) يوم لقبول الطعن بقانون الموازنة العامة للدولة هو توجه محمود لتلافي أي صرف غير دستوري يصعب الرجوع عليه وكون ان قانون الموازنة هو من القوانين ذو طبيعة خاصة كونه يتعلق بالحياة الاقتصادية والمالية لمدة معينة وينتهي بانتهاء هذه المدة .

ثانياً / التوصيات

١- نوصي المشرع العراقي بتعديل المادة (١/ ثانيا) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل بحذف كلمة لسنة مالية واحدة لفك التعارض مع نص المادة (٤/ثانيا)والتي اجازت اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (٣) ثلاث سنوات .

٢- للتخلص من مشكلة تأخر اقرار الموازنة العامة للدولة نقترح على المشرع تعديل المادة (٤/ثانيا) وجعلها كالتالي (تبدأ الموازنة السنويةولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة على ان يرسل التعديل قبل نهاية الشهر التاسع الى مجلس النواب وان يوافق مجلس النواب عليه قبل بدء السنة المالية .

٣- تمكينا لكل مواطن من الحفاظ على المال العام الذي اوجبه عليه الدستور العراقي في المادة (٢٧_ اولا) ، واعمالا بنص المادة (١٩/ ثالثا) الذي يضمن حق التقاضي للجميع ، نقترح تعديل المادة (١٩) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ وجعلها (لكل من له مصلحة مباشرة او غير مباشرة ان يرسل طلب للمحكمة للبت بدستورية قانون الموازنة او أي نص فيه) .

٤- تعديل المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا وجعلها كالتالي (يقدم الطعن بدستورية قانون الموازنة او أي نص فيه خلال مدة لا تزيد عن (٣٠) ثلاثين يوم من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ،وكذلك باي تعديل يجري على الجداول الخاصة بالسنتين اللاحقتين ، وعلى المحكمة البت في الطعن خلال مدة لا تزيد عن ثلاثين يوم من تاريخ تسجيله الا اذا اقتضت الضرورة خلاف ذلك) .

قائمة المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. د. أحمد أبو الوفي، نظرية الأحكام في قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٢. القاضي سالم روضان الموسوي، عدم دستورية القوانين بين الانحراف التشريعي والمخالفة الدستورية وأثره في الأحكام القضائية دراسة تطبيقية مقارنة، مكتبة صباح القانونية، بغداد، ٢٠٢٠.

٣. د. رافد عبيد النواس، د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة مدخل معاصر، ط١، ٢٠١٧.
٤. د. رمضان صديق، الوجيز في المالية العامة والتشريع الغربي، دار النهضة، القاهرة.
٥. د. عبد العال الصكيان، الميزانية والضرائب المباشرة في العراق ٠ دراسة في التشريع العراقي، ط١، مطبعة العاني، بغداد، ١٩٦٧.
٦. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت - لبنان.
٧. د. فوزي عطوي، المالية العامة (النظم الضريبية) الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
٨. محمود شاكر صفور، أصول الموازنة العامة، دار الطول للنشر والطباعة، ٢٠١٥.

ثانياً: الرسائل الجامعية

١. نور عدنان داخل الشمري، مبادئ الموازنة العامة للدولة وتطبيقاتها في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث

١. د. أديب قاسم شندي، المحاسب القانوني سعد جبار حسين، د. يتول حسن رداد، دور الموازنة متعددة السنوات في التنمية المستدامة، مجلة كلية الكوت الجامعة، عدد خاص، آب، ٢٠١٣.
٢. م م دينا نظام عبد الغني، التطورات الحديثة في سياسة إعداد الموازنة العامة العراقية، كلية الآداب، جامعة كركوك، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١٣)، العدد (٥٠)، ٢٠٢٤.
٣. د. علي مجيد العكيلي، تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة وأثرها على الأمن القانوني، مركز المستنصرية للدراسات العليا والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٢/٤٧.
٤. د ماجد نجم عيدان الجبوري، الباحث نجم حبيب جبل المشايخي، صور الطعن في المخاصمة الدستورية (دراسة مقارنة)، جامعة كركوك، كلية القانون والعلوم السياسية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية المجلد / (١٣) / العدد (٤٧) لعام ٢٠٢٣.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة

أ- الدساتير

١. القانون الأساسي العراقي العام ١٩٢٥ الملغى.
٢. دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل.
٣. دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ الملغى.



٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين

١. قانون الإثبات رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٢. قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف
٣. قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق الصادر بموجب الأمر (٣٠ لسنة ٢٠٠٥ المعدل).
٤. قانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ قانون التعديل الأول (الأمر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا.
٥. قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٦. القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

ج – الأنظمة

١. النظام رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا.

خامساً: المواقع الإلكترونية

١. موقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا irqfce.iq
٢. shaRaq.com
٣. الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي iq.parliament.iq