AL-NAHRAIN UNIVERSITY
COLLEGE OF LAW
ISSN:3006- 0605 DOI:10.58255

ملحقات قانون الموازنة العامة واثرها على الامن القانوني للموظف العام دراسة تحليلية لنصوص قوانين الموازنات العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٨- ٢٠٢٣)

م.د.مروة موفق مهدي
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي/ الدائرة القانونية
marwa_muafaq@yahoo.com

Appendices to the General Budget Law and their Impact on the Legal Security of Public Employees: An Analytical Study of the Texts of the Federal General Budget Laws of the (Republic of Iraq for the Years (2008-2023

Dr. Marwa Muwaffaq Mahdi
Ministry of Higher Education and Scientific Research / Legal Department

This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

المستخلص : ان الأمن القانوني للموظفين يعد احد اهم القضايا الأساسية التي تؤثر على استقرار المؤسسات الحكومية والخاصة على حد سواء في ظل التطورات الاقتصادية والسياسية التي يشهدها العالم اليوم، حيث يعد الامن القانوني الاساس لتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار الوظيفي، الذي يضمن للموظفين حقوقهم المالية والإدارية في إطار تشريعي واضح ومستقر. و تلعب ملحقات الموازنة العامة دورًا اساسياً في تنظيم العلاقة بين الدولة وموظفيها، حيث تتضمن هذه الملحقات تفاصيل تؤثر بشكل مباشر و غير مباشر على مستوى الأمن القانوني للموظفين. و في العراق تعتبر ملحقات الموازنة العامة الاتحادية أداة رئيسية لتنظيم الإنفاق الحكومي الذي يؤثر على واقع الموظفين لما تتضمنه من نصوص تعدل احكام قوانين نافذة او تلغيها او تعلق تنفيذها ، مما قد يؤثر على حقوق الموظفين العامين ، مما يزيد من حالة عدم اليقين القانوني التي يواجها المجتمع بصورة عامة والموظف العام على وجه التحديد.

الكلمات المفتاحية : ملحقات الموازنة العامة، الموازنة العامة ، الامن القانوني

Abstract

The legal security of employees is one of the most fundamental issues affecting the stability of both governmental and private institutions in light of the economic and political developments witnessed in the world today. Legal security is the foundation for achieving social justice and job stability, ensuring employees' financial and administrative rights within a clear and stable legislative framework. Budget appendices play a crucial role in regulating the relationship between the state and its employees, as these appendices include details that directly and indirectly impact the level of legal security for employees. In Iraq, the appendices of the federal general budget serve as a

primary tool for regulating government spending, which affects the reality of employees due to the provisions that amend, repeal, or suspend the implementation of existing laws. This can impact the rights of public employees, increasing the state of legal uncertainty faced by society in general and public employees in particular.
Keywords: General budget appendices, general budget, legal security

المقدمة

ان الموازنة العامة للدولة تعكس رؤيتها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تُترجم من خلالها السياسات العامة إلى أرقام تُحدد الإيرادات و مسار الإنفاق خلال سنة مالية معينة. وفي العراق تظهر ملحقات الموازنة العامة كجزء لا يتجزأ من الموازنة حيث دأب المشرع العراقي في الفترة من عام ٢٠٠٨ والى وقتنا هذا على اثقال الموازنات العامة بالعديد من النصوص القانونية التي تعدل قوانين نافذة بإضافة احكام او تعطيل او الغاء احكام اخرى وهذه النصوص لا تقتصر وظيفتها على الجانب المالي فقط، بل تمتد لتؤثر في النظام التشريعي بصورة عامة، وتشريعات الوظيفة العامة بصورة خاصة، وبما ان التشريعات تعد الإطار القانوني الذي ينظم حياة المجتمع ويضمن استقرار مؤسسات الدولة، لذلك تُثير ملحقات الموازنة إشكاليات قانونية لكونها تُدخل تعديلات جوهرية على القوانين القائمة أو تُسن أحكامًا جديدة دون أن تمر عبر المسارات التشريعية التي رسمها الدستور، فعلى سبيل المثال، قد تتضمن هذه الملحقات قرارات تتعلق بإيقاف التعيينات او إيقاف تثبيت العقود او استحداث احكام قانونية جديدة تتعلق بالخدمة المدنية ، او فرض رسوم او ضرائب جديدة ، وهي مواضيع تؤثر بشكل مباشر او غير مباشر على حقوق الموظفين ، مما قد يخلق حالة من الفوضى التشريعية و عدم الاستقرار الوظيفي ويؤثر على الأداء العام للمؤسسات الحكومية . فضلاً عن ان التوسع في استخدام ملحقات الموازنة قد يُشكل انتهاكًا للمبادئ الدستورية التي تضمن استقرار القوانين وحماية حقوق الموظفين. وعليه يعد هذا الموضوع قضية معقدة تتداخل فيها الجوانب المالية والقانونية والدستورية، فبينما تُستخدم هذه الملحقات كأدوات اساسية للتكيف مع الأزمات الاقتصادية، فإن الإفراط في اللجوء إليها يُهدد استقرار النظام القانوني ويضعف الرقابة البرلمانية على الإنفاق الحكومي. ومن هنا تأتي أهمية البحث في هذه الإشكاليات بهدف تقديم رؤية متوازنة حول كيفية تحقيق الاستقرار التشريعي مع الحفاظ على مرونة الموازنة العامة في مواجهة التحديات الاقتصادية المختلفة.

إشكالية البحث : تتمحور إشكالية البحث في مغالاة المشرع العراقي في اللجوء الى (ملحقات الموازنة) عن طريق اثقال نصوص قانون الموازنة العامة بنصوص قانونية لاتمت لقانون الموازنة بصلة مما اثر على الامن القانوني للمجتمع بصورة عامة والموظف العام بصورة خاصة الامر الذي أدى الى فوضى تشريعية من خلال تعديل القوانين النافذة بقانون الموازنة ذي الطبيعة السنوية وإرباك عمل القائمين على تنفيذ القوانين والجهات الرقابية.

أهمية البحث : تتمثل أهمية البحث في تسليط الضوء على الاثار السلبية لظاهرة (ملحقات الموازنة) وضرورة تثقيف القائمين على اعداد مشروع قانون الموازنة العامة في السلطة التنفيذية وكذلك السلطة التشريعية بخطورة هذا المسلك على مالية الدولة من جهة وعلى ثقة الجمهور بالدولة من جهة أخرى .

اهداف البحث : تهدف الدراسة الى الوقوف على اسباب سلوك المشرع العراقي هذا المسلك في قوانين الموازنة العامة و اقتراح معالجات تمنع او على الأقل تحد من الاعتماد على ملحقات الموازنة لغرض تلافي الاثار السلبية لها وتعزيز شعور الامن القانوني للمجتمع بصورة عامة والموظف العام بصورة خاصة .

منهجية البحث : سوف نتبع المنهج التحليلي للنصوص القانونية المتعلقة بقوانين دراسة تحليلية لقوانين الموازنات العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٠٨-(٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)) .

خطة البحث : للإحاطة بالأفكار الأساسية لموضوع الدراسة وإبراز إطارها العام قمنا بتقسيم الموضوع وفق خطة منهجية تتكون من مبحثين نتناول في المبحث الأول التعريف بملحقات الموازنة العامة ، بينما نسلط الضوء في المبحث الثاني على ملحقات الموازنة العامة في العراق واثارها على المجتمع والموظف العام ثم ننهي الموضوع بخاتمة تتضمن نتائج و توصيات .

المبحث الأول

التعريف بملحقات الموازنة العامة

مما لاشك فيه ان الموازنة العامة للدولة لم تعد مجرد أرقام وجداول للنفقات و الإيرادات العامة وآلية ايجاد التوازن بينهما، و إنما أصبحت تتضمن خطط الحكومة لسياستها في المجالات المختلفة المالية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بسبب تطور دور الدولة حيث ان هذه التطورات قد فرضت على بعض الدول تغيير طبيعة ما يتضمنه قانون الموازنة . وسنحاول في هذا المبحث تناول تعريف ملحقات الموازنة في المطلب الأول وفي المطلب الثاني نبحث في الطبيعة القانونية لملحقات الموازنة والأساس القانوني لها وموقف المحاكم الدستورية منها.

المطلب الأول

تعريف ملحقات الموازنة العامة

من المعروف ان الموازنة العامة للدولة تعد الأساس الذي تبنى عليه جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في مختلف المجالات ، وإن النشاط المالي للدول على اختلاف أنظمتها السياسية يسير وفقاً لبرنامج يحتوي على تقدير للنفقات والإيرادات للدولة خلال فترة مقبلة من الزمن عادة ما تكون سنة، و تفصل هذه النفقات والإيرادات وفق جداول وتحدد البيانات الخاصة بها ثم تجاز من قبل السلطة التشريعية ويسمى هذا البرنامج اسم الموازنة العامة ، وقد عرف الفقه الموازنة العامة تعريفات عديدة اغلبها تتجه نحو تعريفها بانها (خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة ، غالبا سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية، وبناء على هذا التعريف فان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لتوضيح النفقات والإيرادات العامة للدولة ، وانما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة من وسائل الدولة في تحقيق أهدافها)[١] حيث يتضح من التعريف بأن الموازنة العامة تختص بموضوع محدد متمثل بالإيرادات والنفقات وإحداث التوازن بينهما ، لكن بما ان قانون الموازنة العامة للدولة يعبر عن أهداف الحكومة

[١] اجتهد الفقه في تعريف الموازنة العامة تعريفات اختلفت في الصياغة واتحدت في المضمون ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع ينظر د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك ، القاهرة، ص ١٠٢.

السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تروم تحقيقها خلال سنة مالية مقبلة لذلك هناك أسباب قد تدفع الدولة إلى تضمين قانون الموازنة العامة نصوص قانونية ليست ذات صلة بموضوع الذي تختص به الموازنة وهو ما يعرف بـ(ملحقات الموازنة) او (فرسان الموازنة اوCavaliers budgétaires) ولهذا الموضوع جذور تاريخية تشريعية قديمة تعود إلى القرن التاسع و حتى اليوم مع اختلافات في التشريع والممارسة بين الدول حيث تعكس هذه الممارسة الخلافات بين السلطات التشريعية والتنفيذية، وتُستخدم كأداة لتحقيق أهداف سياسية أو قانونية خارج نطاق الميزانية ، ففي فرنسا أصبحت "فرسان الميزانية" بارزة خلال الجمهورية الثالثة (١٨٧٠-١٩٤٠)، حيث تحولت الميزانية إلى أكثر من مجرد قانون مالي، ووصفت بأنها "كود مدني، كود جنائي"، مما أثار انتقادات فقهية منذ ١٩٠٧ عندما وصفها غاستون جيز بأنها "سوء استخدام للسلطة التشريعية [١].

وفي الولايات المتحدة الامريكية تعرف ملحقات الموازنة بـ"التشريعات الملحقة" (Legislative Riders) أو "الملحقات السياسية" (Policy Riders) بدأ اعتمادها في القرن التاسع عشر عند اعداد الموازنة في الكونغرس حيث كانت مشاريع قوانين التخصيصات تُستخدم كوسيلة لإدراج أحكام تشريعية لأغراض سياسية أو إدارية فمثلا في عام ١٨٧٩، أُضيفت ملحقات إلى قانون التخصيصات لمنع استخدام الأموال الفيدرالية لفرض قوانين إعادة الإعمار في الجنوب، مما عكس التوترات السياسية بعد الحرب الأهلية. اما في العراق فقد بدأ اعتماد ملحقات الموزانة في عام ٢٠٠٨ واستمر العمل على اعتمادها في الموازنة العامة الاتحادية في كل سنة . وتُعرف (مُلحقات الموازنة) في فرنسا بمصلح (فرسان الموازنة cavaliers budgétaires)ويتم تعريفها بأنها الاحكام الواردة في مشروع قانون الموازنة والتي ليس لها مكان في قانون الموزانة ولا ينبغي ان تكون فيه لانها تنظم مواضيع ليس لها صفة مالية او ضريبية [٢]. كذلك تعرف (مُلحقات الموازنة) بانها عبارة عن نص أو مجموعة من النصوص يُلحقها المشرع بقانون الموازنة العامة ، وتتضمن تلك النصوص موضوعات بعيدة عن جوهر الموازنة المتمثل بتقدير إيرادات الدولة ونفقاتها خلال السنة المقبلة [٣].

ان مُلحقات الموازنة هي نصوص تُدرج في قانون الموازنة العامة وتصبح جزء لا يتجزأ منها فمن الناحية الشكلية فهي تمر بالإجراءات ذاتها التي تمر بها الموازنة العامة و تعرض على السلطة التشريعية لمناقشتها واعتمادها ثم إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية ، لكنها تختلف عنها من الناحية الموضوعية من حيث تناولها نصوص قانونية ذات موضوعات ليس لها صلة مباشرة بتقدير إيرادات الدولة ونفقاتها وانما قد تتضمن تعديل قانون نافذ او تعليق العمل باحكامه او إضافة نصوص جديدة . وبذلك يمكن القول ان مُلحقات الموازنة تتميز بأنها قواعد قانونية مؤقتة ينتهي نفاذها بنهاية السنة المالية للموازنة العامة لآنها تعد جزءا من قانون الموازنة الذي هو بطبيعته قانون مؤقت

[1]Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers budgétaires » La base Lextenso», sur www.conseil-constitutionnel. (consulté le 6 April 2025)

[2] Jean MAÏA, Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations , Titre VII, N° 4 "Le principe d'égalité ", avril 2020», sur *www.conseil-constitutionnel.* (consulté le ٦ April 202٥)

[٣] د. حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، دار المسلة ، ط١، بيروت، ص ١٦.

ينتهي بانتهاء السنة المالية [١]، إضافة الى انها ذات صفة آمرة لا يمكن الاتفاق على مخالفتها[٢] ، فضلاً عن احتوائها على أحكام تعدل قوانين قائمة وذلك بإلغاء نص أو أكثر من النصوص الواردة فيها وأعادة صياغتها ، او إضافة احكام جديدة او تعليق العمل باحكام قوانين نافذة [٣] . علاوة على خلوها من عنصر التوقع فمضمونها لا يتضمن تقدير ايرادات الدولة ونفقاتها في السنة المقبلة حيث ان السلطتين التنفيذية و التشريعية تشتركان في تضمينها ضمن قانون الموازنة العامة تحقيقا لأهدافهما [٤] .

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لملحقات الموازنة والأساس القانوني لها وموقف المحاكم الدستورية منها

الفرع الأول

الطبيعة القانونية لملحقات الموازنة

سبق ان بينا أن الموازنة العامة ليست مجرد تقدير للنفقات والإيرادات العامة للدولة وإنما يجب أن تصادق عليها السلطة التشريعية لتصدر على شكل قانون يصدر باسم قانون الموازنة العامة وينشر في الجريدة الرسمية .

وقد اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للموازنة العامة فمنهم من عدها عملاً قانونياً شكلاً وموضوعاً، لما تتطلب من إجراءات قانونية متعددة تبدأ بمناقشة الموازنة ثم مصادقتها من قبل البرلمان وصدورها على شكل قانون إضافة إلى مرورها بجميع المراحل التي يمر بها أي قانون آخر وهذا يكفي لاعتبارها قانون[٥] .

ومنهم من اعتبرها عملاً أدارياً لأنها تحضر وفق جداول من قبل السلطة التنفيذية، و من أنصار هذا الرأي الفقيه الفرنسي (جيز) فهو يرى أن الموازنة ليست عملاً تشريعياً على الإطلاق إنما هي عمل إداري له أهمية وهي عرض مشروع الموازنة على البرلمان لإقراره[٦].

وفريق أخر اعتبرها عملاً مختلطاً، فبعد دراسة الموازنة العامة توصل الفقه إلى منهاج وسط بين الرأيين السابقين ففرقوا بين الموازنة التي هي عمل إداري لكونها عملاً يصدر من السلطة التنفيذية وبين قانون الموازنة الذي هو عمل تشريعي من الناحية الشكلية لأن دراسة وإقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية ، أما من الناحية الموضوعية فهو

---

[١] ينظر الفقرة (أ) من المادة (٢٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ، الفقرة (١) من القسم (٤) من قانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام الصادر بامر سلطة الائتلاف الملغي.

[٢] د.احمد خلف حسين الدخيل ،المالية العامة من منظور قانوني ،ط١، مطبعة جامعة تكريت ،٢٠١٣،ص ١٩٧.

[٣] د. رائد ناجي احمد ، علم المالية والتشريع المالي في العراق ، ط١، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ٢٠١٨، ص ١٢٦.

[٤] د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق ، ص ٢٢.

[٥] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول ،قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بلا سنة نشر،ص٣٨٢.

[٦] د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مصدر سابق، ص٣٨٢.

عمل إداري لأنها تتضمن تخميناً أو تقديراً احتمالياً للنفقات والإيرادات التي تتطلبها المرافق العامة و لا تتضمن قواعد عامة مجردة. ويمكن اعتبار هذا الرأي هو الأقرب للصواب[١].

اما فيما يتعلق بمُلحقات الموازنة فقد اتفق الفقه الى أنها تعد قانونا من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، حيث ان أن الوصف القانوني الذي يسبغ على الموازنة ينسحب كذلك على ملحقاتها ، فإن صدرت الموازنة بقانون عُدت هي وملحقاتها قانونا ، وإن صدرت بمرسوم عُدت هي وملحقاتها قرارا إداريا تنظيميا

ونحن نتفق مع الرأي القائل بأن الموازنة متى ما صدرت بقانون عُدت قانونا من الناحيتين الشكلية والموضوعية لأننا نرى أن قانون الموازنة مثله مثل بقية القوانين الأخرى ، يضم قواعد قانونية عامة ، ومجردة ، وملزمة ، لكن الفرق بين قانون الموازنة والقوانين الأخرى أن القواعد القانونية الواردة في الموازنة هي قواعد قانونية رقمية أما القواعد الواردة في القوانين الأخرى فهي قواعد قانونية لفظية . وهذا الإختلاف لا يعد إختلافا موضوعيا ، كما توهم البعض ، بل إختلاف في الصياغة القانونية أو القالب أو الشكل الذي يفرغ فيه المشرع أفكاره ، والمعلوم أن العبرة هنا بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني[٢] .

من كل ما تقدم يتضح انه لا يوجد اختلاف بين قانون الموازنة وملحقاتها من حيث الطبيعة القانونية ، فكلاهما يعد قانونا من الناحيتين الشكلية والموضوعية لصدورهما من البرلمان ، ولاحتوائهما على قواعد عامة ومجردة وملزمة لكن الموازنة العامة تتناول تقديرات لإيرادات ونفقات عامة بينما تتناول ملحقات الموازنة العامة موضوعات أخرى.

و من الجدير بالذكر انه ينبغي عدم الخلط بين ملحقات الموازنة العامة وبين الموارنة التكميلية التي هي أداة لتعديل الموازنة العامة بناء على توصية من وزير المالية واقرار من مجلس الوزراء ومصادقة البرلمان [٣]، حيث أجاز قانون الإدارة المالية تعديل الموازنة السنوية بواسطة الموازنة التكميلية ، على اساس ما يطرأ من تغيرات خطيرة وطارئة في الأوضاع الاقتصادية بناء على توصية من وزير المالية وإقرار من مجلس الوزراء ومصادقة البرلمان[٤]، ولا يجوز للبرلمان أن ينهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة التكميلية إلا بعد الموافقة عليها[٥].

---

[١] د. احمد خلف حسين الدخيل ، مصدر سابق ، ص ١٩٩.

[٢] د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق ، ص ٢٩.

[٣] د. احمد خلف حسين الدخيل ، الاثار المالية للحروب والصراعات على الاسرة العراقية ، مجلة جامعة تكريت ، السنة (١) المجلد (١) العدد (٣) الجزء (٢) ، ص ٤٣.

[٤] ينظر الفقرة (٥) من القسم (٧) من قانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف الملغي.

[٥] ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بقرارها رقم (٢٩ /اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٧/٣١) الى ان الموازنة التكميلية هي جزء متمم للموازنة العامة و تؤدي ذات الاغراض التي تؤديها و هي تسيير شؤون الدولة و إدامة المرافق العامة فيها ، و حيث أن الجزء يأخذ حكم الكل و لا ينفرد عنه بحكم مختلف و تأسيساً على ما تقدم أن تعبير الموازنة التكميلية ينصرف الى ما ينصرف إليه تعبير الموازنة العامة المنصوص عليها في المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق حكماً ، و إن الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لإنتهاء فصل الانعقاد التشريعي الذي تعرض فيه. منشور على موقع المحكمة الاتحادية https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php

وجدير بالذكر ان قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل لم ينص على الموازنة التكميلية الا انه سمح لوزارة المالية الاتحادية إعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة (٣) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنة الاولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب [١].

الفرع الثاني

الأساس القانوني لملحقات الموازنة وموقف المحاكم الدستورية منها

اختلفت الدول في آلية تنظيم موقفها من ملحقات الموازنة فهناك دول حددت ذلك في الدستور بينما دول أخرى احالت الى تشريع فرعي ودول أخرى لم تعالج الموضوع .

ففي فرنسا مثلا حددت المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي اختصاصات البرلمان في سن القوانين، بما في ذلك قوانين الموازنة. حيث جاء فيها أن قانون الموازنة يحدد الموارد العامة والنفقات العامة للدولة، ويجب أن تكون الأحكام المدرجة فيه متعلقة مباشرة بهذه الأغراض ، في حين تلزم المادة (٤٧) البرلمان بمناقشة وإقرار قانون الموازنة ضمن إطار زمني محدد، وتؤكد على دور المجلس الدستوري في مراقبة مدى دستوريته ، وقد صدر القانون العضوي المتعلق بقانون الموازنة (LOLF) في عام ٢٠٠١ ليحدد بدقة محتوى قانون الموازنة. [٢] .

اما المجلس الدستوري فأنه يتبع نهجًا صارمًا في التعامل مع ملحقات الموازنة رغبة منه في ضمان احترام مبدأ التخصص الوظيفي لقانون الموازنة حيث انه يعتبر أي نص في قانون الموازنة لا يؤثر مباشرة على موارد الدولة أو نفقاتها، أو لا يرتبط بالإجراءات المالية المباشرة، من ملحقات الموازنة ويبطله والهدف من ذلك هو منع البرلمان من استغلال قوانين الموازنة لتمرير تشريعات غير مالية، مما قد يؤدي إلى تعقيد المناقشات البرلمانية أو خرق مبدأ الشفافية التشريعية [٣] .

فعلى سبيل المثال ابطل المجلس الدستوري نصوصاً في قانون الموازنة تتعلق بتنظيم قطاع الطاقة ، حيث اعتبرها المجلس خارج نطاق قانون الموازنة [٤] ، كما ابطل المجلس لذات السبب نصوصاً تتعلق بإعادة تنظيم هيكلية بعض

---

[١] ينظر البند (ثانيا) من المادة (٤) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ تاريخ العدد ٢٠١٩/٨/٥ .

[2] **Jean MAÏA**, Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations , Titre VII, N° 4 "Le principe d'égalité ", avril 2020», sur *www.conseil-constitutionnel.*

[٣] د.رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص ١٢٧.

[٤] ينظر الفقرة (١٢) وما بعدها من القرار رقم ٢٠١٩-٧٩٥ DC بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠١٩ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٠) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019795DC.htm.

المؤسسات العامة [١] ، ونصوصاً أخرى تتعلق بقوانين الضرائب غير المرتبطة مباشرة بالموازنة السنوية، مثل تغييرات طويلة الأمد في النظام الضريبي [٢] .

وفي الولايات المتحدة الامريكية فأن ملحقات الموازنة (budget riders) تجد أساسها في في المادة الأولى، القسم ٩، البند ٧ من الدستور الأمريكي التي نصت على أنه "لا يجوز سحب أي مال من الخزانة إلا نتيجة لاعتمادات صادرة بموجب قانون" حيث ان هذا النص يمنح الكونغرس الاختصاص في تخصيص الأموال وإنفاقها، مما يسمح له باستخدام ملحقات الموازنة كأداة لتوجيه السياسات أو تقييد تصرفات السلطة التنفيذية من خلال شروط مرتبطة بالتمويل ، فضلا عن ان المادة الأولى، القسم ٨، البند ١، من الدستور الخاصة بالضرائب والإنفاق، تمنح الكونغرس اختصاص فرض الضرائب والإنفاق [٣] "لتوفير الدفاع المشترك للولايات المتحدة"، مما يدعم استخدام ملحقات الموازنة لتحقيق أهداف سياسية محددة . اما عن موقف المحكمة العليا الأمريكية فأنها لم تصدر حكماً مباشراً بشأن دستورية ملحقات الموازنة بشكل عام لكن يمكن القول أكدت على ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات وعدم استخدام الشروط المالية لتجاوز الصلاحيات الدستورية ففي قضية Maine Community Health Options v. United States (٢٠٢٠) أكدت المحكمة أن الكونغرس لا يمكنه استخدام ملحقات الموازنة لتفادي الالتزامات القانونية المفروضة بقوانين سابقة دون إجراء تشريعي صريح حيث أشار القرار الى انه لا يمكن لملحقات الموازنة أن تُلغي التزامات قانونية صريحة مثل تلك الواردة في القوانين السابقة، مما يعكس التوازن بين سلطات الكونغرس والحفاظ على استقرار القوانين الموجودة [٤] .

اما في لبنان فبموجب المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية فأن قانون الموازنة يجب ان يتضمن على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة . اما عن موقف المجلس الدستوري اللبناني فقد قد أبطل

---

[١] ينظر الفقرات (١٨-٢٢) من القرار رقم ٢٠٢٢-٨٤٦ DC بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠٢٢ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022846DC.htm

[٢] ينظر الفقرة ١٥ وما بعدها من القرار رقم ٢٠٢٣-٨٦٠ DC بتاريخ ٢١ ديسمبر ٢٠٢٣ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٤) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023860DC.htm

[٣] دستور الولايات المتحدة الامريكية منشور على موقع جامعة منيسوتا على الرابط ، http://hrlibrary.umn.edu/arabic/us-con.html تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٥/١٩.

[٤] *Maine Cmty. Health Options v. United States*, 140 S. Ct. 1308 (2020).

القرار متاح على الرابط https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/18-1023_m64o.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٥/١٩.

بموجب قراره رقم ٢٠٢٤/٣ تاريخ ٢٠٢٤/٤/٤ عدة مواد كونها تعتبر من فرسان الموازنة ، كما سبق له ان ابطل عدد من المواد كليا او جزئياً بموجب قراره ٢٣/ ٢٠١٩ في ١٢ / ٩ /٢٠١٩ لذات السبب [١] .

وفي العراق فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ، ومن سبقه قانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قانون الإدارة المالية والدين العام الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف (الملغي) لم يتصدى لظاهرة مُلحقات الموازنة التي اثقلت الموازنة العامة للدولة حيث نلاحظ ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تناول موضوع الجهة المختصة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب لاقراره والمتمثلة بمجلس الوزراء ثم بين اختصاصات مجلس النواب إزاء المشروع والتي تنحصر باجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، والاقتراح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات عند الضرورة [٢] . اما قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ فقد عرفت الموازنة العامة الاتحادية بانها (خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية [٣]) . أي ان قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ النافذ لم يتطرق الى موضوع ملحقات الموزانة العامة مما يعني عدم وجود أساس قانوني لها ، لكن هناك راي يذهب الى ان خلو الدستور من نص يحظر ملحقات الموازنة ولد قناعة لدى المشرع بأن له سلطة تقديرية في ادراج أحكام في قوانين الموازنات باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل بسن القوانين [٤] .

اما عن موقف المحكمة الاتحادية العليا من ملحقات الموازنة فمن المعروف ان المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة في الرقابة على دستورية القوانين، بما فيها قانون الموازنة العامة الاتحادية وقد افرد النظام الداخلي للمحكمة مادة خاصة لتنظيم الطعن في قانون الموازنة العامة الاتحادية دون غيره من القوانين حيث اشترط ان يكون تقديم الطعن بدستورية قانون الموازنة الاتحادية أو أي نص فيه خلال مدة لاتزيد على (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، والزم المحكمة البت في الطعن خلال مدة لاتزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله إلا إذا اقتضت الضرورة خلاف ذلك [٥] .

---

[١] كريم ضاهر ، الموازنة العامة بين التخصيص والتخصص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية، بحث منشور على موقع المركز اللبناني للدراسات https://www.lcps-lebanon.org/ar/a، تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٧.

[٢] ينظر المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] ينظر المادة الفقرة (ثانياً) من المادة (١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩

[٤] د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق ، ص ٥٩.

[٥] ينظر المادة (٢٢) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٧٩ في ٢٠٢٢/٦/١٣ .

وقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا العديد من الطعون بدستورية بعض مواد قانون الموازنة العامة الاتحادية في مختلف السنوات وقضت برد الطعون تارة و بعدم دستورية تارة اخرى لكن ليس لكونها ملحقات موازنة منبتة الصلة بقانون الموازنة وانما على أساس مخالفة النص لاحكام الدستور مما يعني ان المحكمة الاتحادية العليا لا ترى في ملحقات الموازنة مخالفة دستورية وانما تنظر في الحكم الذي جاءت به المادة من حيث موافقته للدستور من عدمه فمثلا ردت المحكمة الطعن في الفقرة (ثانيا) من المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨، التي تنص على ((تأجيل تحصيل كافة الديون المستحقة على الفلاحين من الجهات الحكومية لمدة سنة دون فائدة)) حيث اعتبرتها من قبيل الخيارات التشريعية المشروعة للبرلمان ضمن صلاحياته المالية ويخضع لموازنة المصالح، وليست مخالفة صريحة للدستور [١] . في حين قضت بعدم دستورية عدد من مواد قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٢١ بسبب اضافتها من مجلس النواب حيث جاء في القرار (أن اضافة نصوص تشريعية من قبل مجلس النواب الى مشروع قانون الموازنة المرسل من قبل مجلس الوزراء يوجب الحكم بعدم دستورية تلك النصوص اذا رتبت اعباءً مالية على الخزينة العامة ومنعت او أعاقت الحكومة عن تنفيذ برنامجها المصادق عليه من مجلس النواب والمعد وفقاً لصلاحياتها المنصوص عليها في المادة ٦٢ من الدستور باعتبارها المسؤولة عن رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومنها السياسة المالية) [٢].

المبحث الثاني

ملحقات الموازنة العامة في العراق واثارها

على المجتمع والموظف العام

وضحنا سابقا ان السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية قد بالغتا في الاعتماد على مُلحقات الموازنة بشكل جلي لاي مطلع على قوانين الموازنة العامة في العراق فالسلطة التنفيذية تلجأ الى مُلحقات الموازنة عادة رغبة منها في تجاوز روتين الإجراءات التشريعية المطولة والمعقدة فتتعمد ادراج النصوص القانونية في مشروع الموازنة العامة وتقديمه الى السلطة التشريعية مستغلة موضوع سرعة السلطة التشريعية في مناقشة قانون الموازنة العامة كونها محددة بمدة زمنية لا تتجاوز شهرين في العادة . كذلك قد تلجا السلطة التشريعية الى الاعتماد على ملحقات الموازنة بالاتفاق مع السلطة التنفيذية او دون الاتفاق معها اما تحقيقا لأغراض انتخابية او رغبة منهما في تمرير نصوص قانونية ذات طابع مالي بهدف ترشيد النفقات العامة ، وزيادة الإيرادات العامة لمواجهة طارىء ما . عليه سنحاول في هدا المبحث تناول ملحقات الموازنة العامة في العراق وعلاقتها بالامن القانوني للمجتمع و الموظف العام في المطلب الأول ونبحث في المطلب الثاني ملحقات الموازنة التي تخل بالأمن القانوني للمجتمع والموظف العام في العراق.

[١] ينظر القرار ٨١/اتحادية / اعلام /٢٠١٨ في ٢٠١٨/٦/٣ متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://iraqfsc.iq/krarid/81_fed_2018.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٠ .

[٢] ينظر القرار ٣٥/اتحادية /٢٠٢١ في ٢٠٢١/٩/٢٩ متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_2021.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/٤/٢٠ .

المطلب الأول

ملحقات الموازنة العامة في العراق وعلاقتها

بالامن القانوني للمجتمع و الموظف العام

ان أفراد المجتمع وبمختلف شرائحهم ومن ضمنهم شريحة الموظفين العموميين لديهم علاقات قانونية متعددة ومختلفة تربط بينهم وبين الدولة ، ويترتب على تلك العلاقات القانونية نشوء مراكز قانونية خاصة بهم تمنحهم حقوق وتفرض عليهم التزامات قانونية ، و لغرض استقرار هذه العلاقات القانونية يجب توفر حد أدنى من الأمن القانوني للافراد في مأمن عن المفاجآت القانونية الصادرة عن السلطات العامة التي تهدد مراكزهم القانونية القائمة[١] وتهدم توقعاتهم المشروعة [٢]، وهذا ما يطلق عليه بالأمن القانوني، ففكرة الأمن القانوني يقصد بها استقرار العلاقات القانونية و المراكز القانونية القائمة وعدم المساس بها في حال تعديل القوانين بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة في المجتمع [٣] ، فالأمن القانوني يعنى بضمان استقرار وثبات القواعد القانونية المنظمة لشؤون الأفراد والدول، وهذا المبدأ معيارا لوجود دولة القانون و معيار لاهتمام الدول بحقوق الإنسان فلا يمكن للفرد الحصول على حقوقه إلا في ظل نظام قانوني مستقر ، فأهمية الاستقرار لا تخفى على احد في ميدان الاستثمار والاقتصاد ورفاهية الافراد علاوة على آثاره الاجتماعية العديدة، وبالمقابل فان عدم استقرار القوانين واضطرابها يؤدي إلى خلق الفوضى وإشاعة الفتنة واختلال الحياة الطبيعية للأفراد مما يخل بسيادة الدولة وهيبتها[٤].

وجدير بالذكر ان الأمن القانوني لكي يتحقق لابد من وجود مجموعة من المقومات الأساسية التي تشكل دعامة الأمن القانوني، و اهم هذه المقومات التي يجب توفرها في القاعدة القانونية عددم رجعية القوانين ، فكرة قابلية القانون للتوقع، ضرورة وضوح القاعدة القانونية وعدم تناقضها، وجوب أن تكون القاعدة القانونية نابعة من المجتمع، استقرار الاجتهاد القضائي، المساواة أمام القانون[٥].

---

[١] وهيب عبد الوهاب، الأمن القانوني وتأثيره على استقرار المعاملات القانونية ، مقال منشور على موقع الجامعة القانونية الافتراضية المغربية، https://www.aljami3a.com ، تاريخ الزيارة 2025/5/20 .

[٢] التوقع المشروع هو توقع لاستمرار منفعة أو الحصول على منفعة أو تحقق مصلحة معينة مبنيا على سلوك أو نشاط معين للإدارة، ولكي يكون التوقع مشروعا يجب أن يكون معقولا ومنطقيا وصحيحا. فالتوقع المستند إلى ممارسات إدارية متفرقة لا تشكل سلوكا مطردا، أو يستند إلى تصرفات غير رسمية لا يعد توقعا مشروع ، لمزيد من التفصيل حول الموضوع ينظر د. مازن ليلو راضي ، دور المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في تطوير مبادئ القضاء الإداري ، ط ١، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٨ ص ١١ .

[٣] د. علي مجيد العكلي ، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة ، ص ٢٠ .

[٤] د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق، ص ١١ . ولمزيد من التفصيل عن مبدأ الامن القانوني ينظرا أيضا د.محمد محمد عبد اللطيف ، مبدأ الامن القانوني ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، العدد ٣٦، جامعة المنصورة ، ٢٠٠٤ ،ص ٨٦-١٣٥.

[٥] ولمزيد من التفصيل ينظر لقاء عبد السادة جالي ، الامن القانوني للمكلف الضريبي (دراسة مقارنة)، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد، ص٥٩.

يتضح مما تقدم ان مبدأ الأمن القانوني هو حق الأشخاص (طبيعية او معنوية) في الاعتماد على قدر كاف من الوضوح والاستقرار في القواعد القانونية التي تحكم العلاقات القانونية فيما بينهم او بينهم وبين السلطات العامة مقابل التزام السلطات العامة بضمان الثبات النسبي والاستقرار لمراكزهم القانونية وحقوقهم المكتسبة .

وعليه ان مغالات المشرع العراقي في الاعتماد على ملحقات الموازنة وما تتضمنه من احكام قانونية تتضمن تحميل المخاطبين بها أعباء مالية إضافية او تعليق الاحكام النافذة او احكام قانونية تتناول تعديل المراكز القانونية للمخاطبين بها مما يؤثر على الامن القانوني للفرد والمجتمع . و الأمثلة على ملحقات الموازنة التي تخل بالامن القانوني كثيرة في قوانين الموازنة في العراق وهذا ما سنتاوله في المطلب الثاني .

المطلب الثاني

ملحقات الموازنة التي تخل بالأمن القانوني للمجتمع والموظف العام في العراق

سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول الاحكام القانونية في قوانين الموزانة التي تخل بالامن القانوني للمجتمع في العراق ونبحث في الفرع الثاني ملحقات الموازنة التي تخل بالامن القانوني للموظف العام في العراق.

الفرع الاول

الاحكام القانونية في قوانين الموزانة التي تخل بالامن القانوني للمجتمع في العراق

نتناول في هذا الفرع الاحكام القانونية في قوانين الموزانة العامة الاتحادية في العراق التي تفرض أعباء مالية على المخاطبين بها والتي تؤثر على الموظف باعتباره أحد افراد المجتمع الذي تسري عليه هذه الاحكام وكالاتي:

أولا–تضمن قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥)) نصاً يخول الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة الاستمرار بصلاحياتها في فرض رسوم أو أجور الخدمات التي تم فرضها خلال الأعوام (٢٠١٦,٢٠١٧,٢٠١٨,٢٠١٩,٢٠٢١) او فرض رسوم او أجور خدمات جديدة وتعديل الرسوم وأجور الخدمات الحالية باستثناء الرسوم السيادية (المقرة بموجب القوانين الاتحادية النافذة) على وفق ضوابط يصدرها الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ على ان تؤول نسبة (٨٠%) (ثمانون من المائة) منها الى الجهات ذات العلاقة و (٢٠%) (عشرين من المائة) منها إيرادا نهائياً لحساب الخزينة العامة للدولة[١].

ويتضح من النص ان قوانين الموازنة العامة الاتحادية للاعوام (٢٠١٦[٢] و ٢٠١٧[١] و ٢٠١٨[٢] و ٢٠١٩[٣] ، ٢٠٢١[٤]) تضمنت نصوصا قانونية تخول الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات الصلاحيات المذكورة

[١] ينظر البند (أولا) من المادة (٢١) قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣–٢٠٢٤–٢٠٢٥))، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٢٦ في ٢٠٢٣/٦/٢٦.

[٢] ينظر المادة (٢٥) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٩٤ في ٢٠١٦/١/١٨.

في أعلاه ذاتها حيث خولهم اصدار ضوابط بذلك ومن المعلوم ان الضوابط هي بمستوى قرار اداري وبالتالي فأنه من الناحية القانونية لا يوجد سند قانوني يسمح للمؤسسات ان تفرض رسوم او تعدلها بموجب ضوابط حيث ان الدستور النافذ لعام 2005 في المادة (٢٨) فقرة (١) نص (لا تفرض الضرائب و الرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون) مما يعني أنه لا يوجد نص يسمح للسلطة التشريعية ان تفوض اختصاصها بفرض الرسوم او تعديلها او جبايتها او الاعفاء منها للسلطة التنفيذية، مما يعني ان هذا النص الدستوري تعرض للخرق بموجب نصوص قوانين الموازنة العامة الاتحادية للاعوام المذكورة في أعلاه وجدير بالذكر ان تقسيم المشرع للرسوم بين كونها سيادية وغير سيادية تقسيم ليس له أساس قانوني فهو وان اوضح بان الرسوم السيادية هي تلك الرسوم الصادرة في القوانين الاتحادية النافذة فان هذا المصطلح لا ينسجم مع احكام القانون ، فمن المعروف لدى الفقه ان الرسوم يمكن تقسيمها الى رسوم اتحادية تفرضها السلطات الاتحادية في ظل الدولة الفدرالية أو السلطات المركزية في ظل الدولة البسيطة، وأخرى ورسوم محلية تفرض من قبل السلطات المحلية في الاقاليم والمحافظات اما التقسيم الذي أتى به المشرع العراقي فانه لا يقوم على معيار صحيح . ومن الناحية القانونية فالرسوم بشكل عام توصف بانها ايرادات سيادية تفرضها الدولة بما لها من سلطان وقوة على أشخاصها وإقليمها. وعليه فأنه طالما ان الدستور نص على قانونية الرسوم و اطلق وصف الرسم دون التمييز بين الرسوم المحلية والاتحادية والرسوم السيادية وغير السيادية لذا لا يحق لغير السلطة التشريعية فرض الرسوم وتعديلها ايا كان نوعها والجهة التي تحصلها[٥].

وبناء على النصوص المذكورة آنفاً قامت اغلب الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإصدار تعليمات او ضوابط تتضمن فرض رسوم او أجور مقابل الخدمات التي تقوم بها مثال ذلك تعليمات اجور الخدمات في دائرة الكتاب العدول رقم (١) لسنة ٢٠١٦، وتعليمات اجور الخدمة في المعهد القضائي رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ [٦]، و تعليمات أجور الخدمات المقدمة من مجلس شورى الدولة رقم (٥) لسنة ٢٠١٦[٧] بهدف تعزيز إلايرادات.

---

[١] ينظر المادة (٢٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٣٠ في ٢٠١٧/١/٩.

[٢] ينظر المادة (١٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢.

[٣] ينظر المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ٢٠١٩/٢/١١.

[٤] ينظر المادة (١٩) قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٦٠ في ٢٠٢١/٤/١٢.

[٥] د.رائد ناجي احمد ، مصدر سابق ، ص ٥٢.

[٦] منشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٠٢ في ٢٠١٦/٣/٢٨.

[٧] منشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٠٤ في ٢٠١٦/٥/٩.

كما قامت وزارة الصحة بفرض الرسوم والاجور للخدمات الصحية وتم الطعن بعدم دستورية هذا الإجراء امام المحكمة الاتحادية العليا وجاء في قرارها ان الطعن بقرار وزيرة الصحة بفرض الرسوم والاجور للخدمات الصحية الذي يستند الى المادة (٢٥) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٧ هو قرار اداري يخرج النظر فيه عن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا[١]. وهذا القرار محل نظر لان موضوع مخالفة فرض الرسوم بموجب قرار إداري بناء على ما جاء في قانون الموازنة الاتحادي فيه مخالفة جلية للدستور ومن صميم اختصاص المحكمة الاتحادية[٢] لاسيما وان مثل هذه النصوص تؤثر على المصالح المالية لأفراد المجتمع.

وجدير بالذكر في هذا المقام ان قانون الموازنة العامة الاتحادية النافذ تضمن نصوصا أخرى تتعلق بفرض الرسوم حيث فوض هيئة الاعلام و الاتصالات فرض رسوم عن نشر وترويج الإعلانات التجارية التي يقوم بها المشاهير وأصحاب المحتوى الرقمي في مواقع التواصل الاجتماعي، بناء على لائحة يصدرها مجلس المفوضين [٣]، وكذلك تسجيل جميع الوكالات والمواقع الالكترونية للجهات الإعلامية العاملة في العراق مقابل رسوم تحددها الهيئة وفق لائحة تنظيمية يقرها مجلس المفوضين [٤]. ونرى ان ما ذكرناه انفاً بشأن فرض الرسوم يسري على هذه النصوص .

ثانيا– تضمنت قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (٢٠١٥[٥]، ٢٠١٦[٦] و ٢٠١٧ [٧]و ٢٠١٨ [٨]و ٢٠١٩[٩] ، ٢٠٢١[١٠]) نصوصا قانونية تفرض ضريبة المبيعات على خدمة تعبئة الهاتف النقال وشبكات الانترنت بنسبة

---

[١] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٧/اتحادية/٢٠١٦ ، كذلك ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨٣/اتحادية/٢٠١٨ الذي جاء به إن قرار وزارة الصحة بفرض رسوم الجباية هو من القرارات الإدارية التي رسم القانون طريقاً للطعن فيها كما إن الخصومة لا توجه إلى وزير الصحة للطعن بقانون الموازنة لأنه لم يشرع القانون المذكور ، منشور على الموقع https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php .

[٢] المادة (٤/ ثالثا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، التي نصت (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون لكل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة).

[٣] ينظر الفقرة (د) من البند سادسا من المادة ١٧ من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) .

[٤] ينظر الفقرة (هـ) من البند سادسا من المادة ١٧ من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) .

[٥] ينظر المادة (٣٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية رقم ٢ لسنة ٢٠١٥، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٥٢ في ٢٠١٥/٢/١٦.

[٦] ينظر المادة (٢٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦.

[٧] ينظر المادة (٢٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧.

[٨] ينظر المادة (١٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨.

[٩] ينظر المادة (١٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩.

[١٠] ينظر المادة (١٨) قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١.

(٢٠%) (عشرين من المائة) وكذلك فرض ضريبة المبيعات على الخدمة المقدمة في المطاعم والفنادق وكذلك فرض ضريبة على السيارات بمختلف انواعها بنسبة (٥%) والسكائر والتبوغ والمشروبات الكحولية والروحية[١] بنسب مختلفة تختلف النسبة في كل سنة لكن عموما تتراوح بين (١٠٠% الى ٣٠٠%) .

ان فرض هذه الضرائب يخل بمبدأ الامن القانوني للمجتمع من عدة وجوه فمن المعروف ان الموازنات العامة في العراق غالبا ما تتأخر في صدورها ويتم نشرها بعد بدء السنة المالية بعدة اشهر وتتضمن أحكامها نصاً يشير الى تطبيقها اعتبارا من بداية السنة المالية أي انها تسري بأثر رجعي خلافاً لأحكام الدستور الذي يقضي بعدم سريان القوانين الضريبية باثر رجعي [٢] ، كذلك تخل بمبدأ الامن القانوني لانها من جهة ان العبء الضريبي ينتقل الى افراد المجتمع ويثقل كاهلهم باعباء مالية لم تكن في توقعهم لاسيما أصحاب الدخول المحدودة ومن جهة أخرى تؤدي الى تشظي النصوص الضريبية في قوانين الموازنة التي هي بطبيعتها قوانين مؤقتة وبالتالي تثير العديد من الإشكاليات عند التطبيق.

إضافة لما تقدم نصت المادة المادة (٣٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ على زيادة سعر ضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩ من (١٠%) إلى (١٢ %)، علما أن قانون الموازنة الاتحادية للسنوات المالية التالية جاءا خاليا من نص مماثل يتضمن الزيادة المذكورة حيث يفترض جانب من الفقه ان ذلك يعني العودة إلى تطبيق النص الأصلي الوارد في قانون ضريبة العقار المعدل النافذ لسنة ١٩٥٩[٣]. ونحن نرى عدم إمكانية ذلك لكون ان قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ يشير الى انه إذا الغي قانون، كلا أو جزءا، فلا يعود ما الغي نافذا بإلغاء القانون الذي ألغاه، ما لم ينص صراحة على خلاف ذلك . ويلاحظ انه إضافة الى الأعباء المالية التي حملها النص للمكلفين اثار إشكالية إمكانية العودة الى النص النافذ من عدمه.

ثالثاً ـ تضمنت المادة (٥٢) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)) تعديل شريحة المشمولين بقانون منحة تلاميذ وطلبة المدارس الحكومية رقم (٣) لسنة ٢٠١٤ و قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٢ ليقتصر صرفها على الطلبة من ذوي الأسر المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية بحسب المبالغ المنصوص عليها في

[١] قضت به المحكمة الاتحادية العليا بقرارها العدد ٦٢/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٨/٥/ ٢٠١٨ بعدم دستورية نص المادة (١٧) من قانون الموازنة العامة رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ الذي فرض غرامة على استيراد المشروبات الكحولية حيث جاء فيه ان عملية استيراد المشروبات الكحولية رسمياً ليست من الأفعال التي جرمها قانون العقوبات أو غيره من القوانين العقابية لذلك فإن فرض غرامة على هذا الفعل مخالف لأحكام المادة (١٩ ثانياً) من الدستور لذلك تعد المادة (١٧/ خامساً) من قانون الموازنة الاتحادية لعام ٢٠١٨ غير دستورية.

[٢] ينظر المادة البند (تاسعا) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

[٣] د. حيدر وهاب عبود، مصدر سابق ، ص ٥٥.

القانونين المذكورين في أعلاه ، والغاية من هذا التعديل هو ضغط النفقات وتخفيف العبء المالي عن الموازنة العامة واقتصار المنحة على الفئات الهشة .

الفرع الثاني

ملحقات الموازنة التي تخل بالامن القانوني للموظف العام في العراق

نتناول في هذا الفرع الاحكام القانونية في قوانين الموزانة العامة الاتحادية في العراق التي لها تأثير مباشر على اوضاع الموظف العام في العراق كالاتي :-

أولا- تضمنت المادة (٢٨/رابعاً/أ) و المادة (٥٧/أولاً/ج) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)) نصوصا تشير إلزام وزارة المالية بإستقطاع نسبة واحد من الألف من الراتب الكلي لموظفي الدولة (عدا وزارة الداخلية) توضع في (صندوق الشهداء) التابع لمؤسسة الشهداء وكذلك نسبة (٠،٠٠١%) (واحد من الألف من المائة) من الراتب الكلي من منتسبي وزارة الداخلية (العسكري والمدني)، على أن لا يقل المبلغ المستقطع عن (١٠٠٠)(ألف دينار) لكل منتسب وقد تصدت المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء النصوص أعلاه حيث ترى إن استقطاع المبالغ المذكورة اعلاه من رواتب الموظفين، العسكريين والمدنيين، والمتقاعدين، والمشمولين بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١٦ وقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ لدعم صندوق الشهداء التابع الى مؤسسة الشهداء أو لدعم صندوق تنمية ودعم قوى الأمن الداخلي من شأنه أن يتعارض مع السياسة العامة للدولة في دعم موظفيها المستمرين بالخدمة والمتقاعدين وتحسين وضعهم المعاشي، كما يتعارض ذلك مع برنامج الدولة وواجباتها الدستورية في دعم الفئات المشمولة بقانون مؤسسة الشهداء ومنتسبي قوى الأمن الداخلي فضلا عن إن تلك الاستقطاعات تتعارض مع سياسة الدولة في تخفيف العبء عن منتسبي دوائر الدولة والمتقاعدين، القائمة على أساس إعادة النظر برواتب ومخصصات العاملين في دوائر الدولة كافة ، كما أن نسبة الاستقطاع لم يتم توضيحها، فيما اذا كانت شهرية أم سنوية، وإن ذلك من شأنه إثارة الاجتهادات عند التطبيق ويتعارض مع حق الملكية الخاصة للرواتب والمستحقات وحق التمتع بمبلغها بلا نقص أو استقطاع لمن كان مشمولاً بها ، فضلا عن ان النصين يتعارضان مع أحكام المادة (٢٣/ أولاً)من الدستور ومع أحكام المادتين (٧٨ و٨٠/ أولاً، رابعاً) من الدستور اللتين أكدتا على اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وإعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي وخطط التنمية،وإن المسؤول التنفيذي المباشر لها هو رئيس مجلس الوزراء، ولا سيما إن النصين لم يدرجا ضمن مشروع قانون الموازنة المرسل من الحكومة الى مجلس النواب وفقاً لما هو ثابت في مسودة مشروع الموازنة وبذلك فإنهما يخالفان أيضاً، نص المادة (٦٢/ أولاً)من الدستور التي نصت على انه(يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره) [١]

[١] لمزيد من التفصيل ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/اتحادية/٢٠٢٣) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٤٠ في ٢٠٢٣/١٠/٩ .

وجدير بالذكر ان قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦ تضمن استقطاع ما نسبته (٣ %) من مجموع الرواتب والمخصصات لموظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة ثم عاد ونص عليها في قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ لكن بنسبة (٣,٨) من مجموع الرواتب والمخصصات لموظفي الدولة والقطاع العام والمتقاعدين كافة [١] . ان الاستقطاع جاء لسد احتياجات الدولة ودعم النازحين لكن هذا النوع من الاستقطاع يخل بمبدأ الأمن القانوني لانه يخالف سقف توقعات الموظف العام و يثقل كاهله في ظل ارتفاع المستوى العام للأسعار.

ثانيا – منحت المادة ٤٨ من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)) ((مجلس الوزراء الاتحادي عند الضرورة بناءً على اقتراح من وزير المالية الاتحادي تعديل مقياس الضريبة المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة (١٩٨٢) المعدل ، وتأجيل التحاسب الضريبي لمدة لا تزيد على (٦) ستة اشهر، على ان لا يشمل ذلك تعديل ضرائب الدخل المفروضة على شركات التراخيص النفطية وشركات الهاتف النقال والانترنت)) من تحليل النص نرى ان هذا النص له تأثير سلبي على الموظف خاصة وعلى المجتمع بصورة عامة اذا ما كان المقصود بتعديل مقياس الضريبة هو رفع مقياس الضريبة [٢] وليس خفضه حيث ان رفع مقياس الضريبة سيؤثر بشكل مباشر على الدخل الصافي للموظف وبالتالي ستنخفض قدرته الشرائية مما يضعف قدرته على تلبية الاحتياجات الأساسية (كالسكن ، الصحة ،التعليم، مواصلات) مما سوف يؤثر على الرضا الوظيفي لاسيما اذا شعر الموظف ان الدخل الصافي لا

[١] تنظر الفقرة (أولا) من المادة (٣٩) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٦ ، و الفقرة (أولا) من المادة (٣٣) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، علما ان الاستقطاع الغى بموجب المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨.

[٢] تنظر الفقرة (أولا) من المادة (٣٩) من قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٦ ، و الفقرة (أولا) من المادة (٣٣) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، علما ان الاستقطاع الغى بموجب المادة (٢٧) من قانون الموازنة العامة الإتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨ يعرف مقياس الضريبة بانه مبلغ الضريبة كنسبة مئوية إلى الوعاء الخاضع لها، ويختلف هذا السعر باختلاف الدول وفقا لاهدافها الاقتصادية والمالية التي تخطط الدول إلى تحقيقها من النظام الضريبي العام كما يختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة ، ويتنوع مقياس الضريبة تبعا للعلاقة المباشرة بين سعر الضريبة ووعائها والدخل أو الاموال أو الثروة، وهناك أربعة أنواع لمقياس الضريبة الأول هو الضرائب النسبية وفيه يبقى سعر الضريبة ثابتاً بغض النظر عن حجم الوعاء، اما النوع الثاني فيسمى الضرائب التصاعدية وفيها يزداد سعرها كلما ارتفع حجم الوعاء الخاضع للضريبة ، اما النوع الثالث فهو الضرائب التنازلية وتعني تناقص سعر الضريبة عندما يزداد الدخل الخاضع للضريبة وهذا يعني أن التغير في الحصيلة هو أصغر من التغير في الدخل اما النوع الرابع فيسمى الضرائب التصاعدية المعتدلة وهذا النوع من السعر يشبه إلى حد كبير الضرائب التصاعدية لأن سعرها ايضاً يتصاعد بازدياد الدخل مع فارق واحد هو كون السعر في هذه الضريبة يبقى عند حد معين لا يتجاوزه مهما ازداد حجم الدخل. لمزيد من التفصيل ينظر فتحي احمد ذياب عواد ، اقتصاديات المالية العامة ، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع ،٢٠١٣ ، ص ١٤٥ .

يتناسب مع الجهد الذي يبذله مما ينعكس على انتاجيته وقد يؤدي الى حصول إضرابات او احتجاجات او قد يؤدي الى لجوء الموظف الى أساليب غير قانونية لتعويض انخفاض قدرته الشرائية مثل الرشوة او الاختلاس او استغلال المنصب فضلا عن انه قد يؤدي الى هجرة العقول الى دول تضمن لهم دخل يليق بمستواهم العلمي و تقدر جهودهم ويضمن لهم الاستقرار المالي والقانوني . اما عن اثار رفع مقياس الضريبة الاجتماعية والاقتصادية فأنه سيؤدي الى يؤدي الى انخفاض مستوى الاستهلاك بسبب تراجع دخول الموظفين كما انه سيؤثر على الشركات المحلية وقدرتها على التوظيف او قد يؤدي الى الاستغناء عن العاملين او نقل عبء الضريبة الى المستهلك ، كما قد يؤدي الى لجوء الشركات التهرب الضريبي . وتجدر الإشارة في هذا المقام ان قوانين الموازنة العامة في الأعوام السابقة تضمنت نصوصاً تستوجب مضاعفة السماحات الضريبية الممنوحة للموظفين كنص المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٠٨ [١] والمادة (٤٤) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٣ لكن المشرع لم يستمر على مضاعفة السماحات في قوانين الموازنات للسنوات ٢٠٠٩-٢٠١٠-٢٠١١ – ٢٠١٢ وكذلك ٢٠١٥ وما بعدها مما اثار الغموض واللبس و هدر المعنى الفعلي لقاعدة اليقين الضريبي[٢] التي يقصد بها ان تكون الضريبة محددة بطريقة تسمح للمكلف أن يعلم مقدار الضريبة المكلف بدفعها بشكل محدد ودقيق ، والوقت الذي يمكن خلاله الوفاء بها . وطريقة هذا الوفاء، وكيفية التظلم من تقدير الإدارة لما هو مستحق عليه ، بمعنى أن يكون كل ما يتصل بإجراءات فرض وتحصيل الضريبة واضحاً بلا غموض أو تعقيد حتى يعلمه المكلف . حيث ان فرض الضرائب على الدخول يمس بالحاجات الأساسية للمكلف كالغذاء والسلع والخدمات والسكن وغيرها .

ثالثا – تضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨ معالجة موضوع الموظف الحاصل على شهادة اعلى او مماثلة اثناء الخدمة من خلال تسريع العنوان الوظيفي كل سنتين اعتبارا من تاريخ حصوله على الشهادة مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرحلته التي هو عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي استثناءا من قانون (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ بشرط ان تتلائم الشهادة مع طبيعة عمل الموظف وبموافقة دائرته على اكمال الدراسة ويشمل بتسريع العنوان الوظيفي الموظفين الذين تم تنزيل درجاتهم قبل نفاذ قانون (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ على ان لا يترتب عليه اي تبعات مالية بأثر رجعي او خلال عام ٢٠١٨ على ان يدقق ذلك من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي[٣] ، ونظرا لاستمرار المشكلة فقد عالج المشرع هذا الموضوع في قانون الموازنة العامة

---

١ تنظر الفقرة (أولا) من المادة (٢٠) من قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية ٢٠٠٨ منشور في الوقائع عدد (٤٠٦٧) في ١٣ / ٣ / ٢٠٠٨ .

٢ اسراء صباح حسن ، د.علي هادي عطية، أثر ملحقات الموازنة العامة في اليقين الضريبي في نطاق الضرائب المباشرة ، مجلة العلوم القانونية. ٣٦, ٣ (٢٠٢٢), ٢٦٩-٢٩٧.

١ تنظر الفقرة (ثانيا) من المادة (٣٦) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٨ .

الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩ [١] ، حيث ان نص قانون الموازنة قد عطل احكام قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ التعديل الأول لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ . ونرى ان تنظيم الموضوع في قوانين الموازنة يؤدي ارباك في التنفيذ لانه قانون مؤقت حسب ما سبق بيانه. وحسنا فعل المشرع عندما لم يشر الى هذا الموضوع في قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) .

رابعاً ـ أشار البند (رابعا/أ) من المادة ١٤ من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) الى منع التعيين والتعاقد في دوائر الدولة كافة ثم استثنى في الفقرة (ب) من ذات البند وزارة الداخلية لغرض التعاقد مع (٣٧١٠٠) (سبعة وثلاثين الف ومائة شرطي) من ضمنها الف عنصر نسوي لمدة ثلاث سنوات وبأجر مقطوع قدره (٥٠٠٠٠٠) (خمسمائة الف دينار) شهرياً وينظر في امر تثبيتهم بعد انقضاء الثلاث سنوات وفقا لحركة الملاك و توزع على النسب السكانية لكل محافظة ، ثم عاد المشرع في المادة (٦٦) و أورد عدة استثناءات من احكام نص المادة (١٤) منها الذي جاء في البند (ثانياً) الذي الزم وزير المالية استحداث (١٥٠٠٠٠)(مائة و خمسون ألف) درجة عقد جديد توزع على المحافظات غير المنتظمة باقليم و حسب النسب السكانية ، و خول المحافظين صلاحية التعاقد و التوزيع حسب القطاعات و الحاجة، على ان لا يقل عن (٧٥%) (خمسة و سبعون من المائة) من حملة الشهادات (البكلوريوس و الدبلوم) ، و من مختلف الاختصاصات و حسب حاجة كل محافظة وفق تعليمات تصدرها وزارة المالية ، و تكون مدة العقد (ثلاث سنوات) و الراتب الشهري للمتعاقد (٣٠٠٠٠٠) (ثلاثمائة ألف دينار) شهرياً. وقد صدرت التعليمات بالفعل ونشرت في الجريدة الرسمية[٢] ، حيث تضمنت التعليمات إجراءات التعاقد مرحلة الإعلان و تشكيل لجنة للنظر في طلبات المتقدمين والاعلان عن المقبولين كما تضمنت التعليمات تخصيص نسب لذوي الشهداء وضحايا الإرهاب وذوي الإعاقة و نسبة للأقليات من المكون المسيحي و الصابئي و الازيدي والشبك والكرد الفيلية فضلا عن تضمنها معايير المفاضلة بين المرشحين للتعاقد [٣] . ويلاحظ من النصوص أعلاه اتجاه إرادة المشرع نحو تحقيق التوازن بين ضبط النفقات العامة وتوفير فرص عمل مؤقتة، مع مراعاة العدالة الجغرافية والتمييز الإيجابي لصالح المرأة ، ومع

---

٢ نصت المادة (٦٣) من قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ على ان (يسرع العنوان الوظيفي للموظف الحاصل على شهادة اعلى او مماثلة او مغايرة اثناء الخدمة والتي تتلائم مع طبيعة عمله وبموافقة دائرته بمنحه عنوان مباشر لكل سنتين اعتباراً من تاريخ حصوله على الشهادة وصولاً الى مرحلته التي كان عليها حين تقديمه الطلب مع احتفاظه بدرجته الوظيفية ومرحلته وكامل مخصصات ومفردات راتبه التي هو عليها بتاريخ تقديمه الطلب لتغيير عنوانه الوظيفي مع استمرار منحه العلاوات والترقيات استثناءا من قانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ بعد تدقيق ديوان الرقابة المالية).

١ تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠٢٣ تسهيل تنفيذ احكام البند (ثانيا) من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ ، منشورة بالعدد ٤٧٣١ في ٢٠٢٣/٨/٧ .

٢ ينظر المادة (٢) من تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠٢٣ تسهيل تنفيذ احكام البند (ثانيا) من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ .

ذلك يؤخذ على النص انه وان كان يهدف الى توفير فرص عمل مؤقتة لتقليل البطالة الا ان الأجور المحددة أعلاه لا تكفي لتلبية الاحتياجات الأساسية للفرد مثل الإيجار، الغذاء، الملبس، المواصلات، والرعاية الصحية مما سينعكس بشكل سلبي على سمعة الوظيفة العامة حيث قد يلجأ بعض المتعاقدين إلى طرق غير قانونية لزيادة دخلهم، مثل قبول الرشاوى أو استغلال الوظيفة باعمال غير قانونية مما قد يؤدي الى انتشار الفساد الإداري و تدهور سمعة المؤسسات الحكومية وفقدان ثقة المواطنين بها.

خامساً ـ تضمن البند (ثالثا) من المادة (٢٧) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) حكماً جيد يشير الى استحقاق المتعاقدون بما فيهم المتوفين الذين لم يثبتوا على الملاك الدائم بسبب بلوغهم السن القانوني للاحالة على التقاعد بالاحالة على التقاعد استنادا الى قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ بعد استيفاء التوقيفات التقاعدية كاملة عن مدة العقد بدفعة واحدة او على دفعات .

كما أشار القانون الى احتساب خدمة العقد لأغراض (العلاوة والترفيع) عند التثبيت على الملاك الدائم اما احتسابها لكافة الأغراض ومن ضمنها التقاعد فتحتسب بعد دفع التوقيفات التقاعدية بشكل دفعات او دفعة واحدة لصالح صندوق التقاعد قبل او اثناء الإحالة للتقاعد وكذلك الحال بالنسبة لخدمة الاجر اليومية المضافة للسنوات السابقة [١].

علما ان قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للاعوام (٢٠١١،٢٠١٢،٢٠١٥،٢٠١٦،٢٠١٧،٢٠١٨،٢٠١٩،٢٠٢١) تضمن موضوع احتساب خدمة العقد للمعينين على الملاك الدائم حيث اشار قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١١ و ٢٠١٢[٢] على احتساب فترة التعاقد السابقة خدمة لإغراض التقاعد لجميع المثبتين على الملاك الدائم بعد ٢٠٠٣/٤/٩ مع ايقاف التعيين بعقود لهذه السنة ، بينما اشار قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٣[٣] الى احتساب خدمة العقد خدمة لاغراض التقاعد والعلاوة والترفيع لكل المثبتين بعد تاريخ ٢٠٠٣/٤/٩ واكد ذلك قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢) لسنة ٢٠١٥ [٤] ، ثم عاد قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٦ [٥] للنص على احتسابها لإغراض التقاعد ومن ثم عاد المشرع واعتبر الخدمة العقدية خدمة فعلية للإغراض كافة في قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٧ [٦] ثم اكد على ذلك في قانون الموازنة العامة

١ ينظر البند (رابعا) من من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)

١ ينظر المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١١ ، وكذلك ينظر البند (خامسا) من المادة (١٨) قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١٢.

٢ ينظر البند (سادسا / ج) من المادة (١٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١٣.

٣ ينظر الفقرة(د)من البند (اولا) من المادة (١٣) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم () لسنة ٢٠١٥

٥ ينظر البند (رابعا) من المادة (١٢) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٦.

٧ ينظر البند (سادسا) من المادة ((١١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٧.

الاتحادي لسنة ٢٠١٨ [١] قانون الموازنة العامة الاتحادي لسنة ٢٠١٩[٢]. يلاحظ مما تقدم حجم التردد والاختلاف في موقف المشرع من موضوع احتساب خدمة العقد وهذا الواقع القانوني غير المستقر هو ضد فكرة التوقع المشروع وما ترتبه من حقوق للأفراد ذلك ان بقاء المتعاقد في الخدمة وقبوله للمقابل المادي البسيط الذي يحصل عليه هو لتوقعه ان يتم تعيينه على الملاك الدائم وان يتم احتساب خدمته العقدية للإغراض كافة اسوة بغيره ممن تم تثبيتهم من المتعاقدين حيث انه لايوجد فارق بينهم في المركز القانوني فكلهم متعاقدين ومتساوين في المركز القانوني سوى موقف المشرع في قانون الموازنة من مسالة تثبيت العقود وكيفية احتساب خدمة العقد وهذا الواقع القانوني غير المستقر يؤدي الى خرق دستوري لكونه يمس الحق في المساواة امام القانون والحق في تكافؤ الفرص اللذين نص عليهما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ [٣] . وجدير بالذكر ان موقف مجلس الدولة من موضوع احتساب خدمة العقد هو انعكاس للواقع التشريعي فهو بحسب طبيعة وظيفته في التفسير والإفتاء و الفصل في القضايا الادارية يكون محكوم بالقانون لذلك نجد اختلاف وتفاوت في اراءه وقراراته في مسالة تثبيت العقود وكيفية احتساب خدمة العقد تبعا لاختلاف موقف المشرع منه في قانون الموازنة[٤] .

سادساً ـ اشارت المادة (١٩) قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ الى انه للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ إعارة الموظف على الملاك الدائم او المؤقت للعمل بالقطاع الخاص بما فيها شركات الجباية وعقود جولات التراخيص بناء على طلبه على وفق ضوابط تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء على ان تتحمل الجهة المستفيدة راتب الموظف المعار ومخصصاته. وتعود جذور هذا النص الى المادة (١٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ والمادة (١٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٩ ، وقد حرص مجلس الوزراء على اصدار ضوابط لتنفيذ المواد أعلاه في كل سنة[٥]، الا انها لم يصدر ضوابط لتنفيذ المادة (١٩) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ ، ولذلك استمر العمل بالقرار رقم ١١٩ لسنة ٢٠١٩ لتنفيذ المادة (١٧) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٩ . من تحليل النص أعلاه نرى ان ظاهره يوحي بانه يهدف إلى تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص لكننا نرى ان الغاية الحقيقية هي تنظيم موضوع إعارة الموظفين العموميين (الدائمين أو المؤقتين) إلى القطاع الخاص بغية تخفيف العبء من الموازنة العامة أي ضغط النفقات العامة وقد تضمنت الضوابط تنظيم الموضوع بشيء من التفصيل لضمان تحقيق التوازن بين مصلحة الجهة الحكومية وحقوق

٨ ينظر البند (خامسا /أ) من المادة (١١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٨.

٩ ينظر البند (رابعا /ج) من المادة (١١) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة ٢٠١٩.

٢ د. جعفر عبد السادة بهير، دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الامن القانوني ، مجلة العلوم القانونية كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول " للمدة ١٣-١٤/١١/٢٠١٨، ص ٣٠.

٢ د. جعفر عبد السادة بهير، مصدر سابق ، ص ٣١ .

٣ صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٧ لسنة ٢٠١٨ ، لتنفيذ نص المادة (١٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ٩ لسنة ٢٠١٨ ثم صدر قرار رقم ١١٩ لسنة ٢٠١٩لتنفيذ المادة(١٧)من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٩

الموظف المعار حيث تتطلب الإعارة الحصول على موافقات السلطة المختصة لكل من الجهتين؛ الجهة المعيرة (القطاع العام) والجهة المعار اليها (القطاع الخاص) وتقديم طلب تحريري من الموظف مقترناً بموافقة دائرته بشرط ان يكون العمل المرشح له يتناسب مع اختصاصه والغرض من ذلك هو ضمان استغلال الكفاءة المهنية للموظف وعدم إهدار الموارد، وضمان توافق الإعارة مع السياسات العامة ومصالح الجهتين ، وتكون مدة الاعارة سنة واحدة قابلة للتجديد لمدة لا تزيد على خمس سنوات في حال عدم وجود مانع قانوني يحول دون ذلك، و تتحمل الجهة المعار اليها (القطاع الخاص) راتب الموظف المعار ومخصصاته ، ويمكن إنهاء الإعارة بموافقة تحريرية من الجهتين المعيرة والمستعيرة على انه في حالة إنهاء خدمة الموظف المعار من قبل الجهة المستعيرة قبل انتهاء مدة الإعارة، تتحمل الجهة المستعيرة مخصصاته حتى إعادته إلى وظيفته الأصلية أو انتهاء مدة الإعارة، وذلك على أساس ما كان يتقاضاه عند الإعارة، والغرض من هذا الشرط هو حماية الموظف من فقدان حقوقه المالية ويضمن استقرار وضعه الوظيفي و تُحتسب مدة الإعارة خدمة لأغراض العلاوة والترفيع، ويجوز ترفيع الموظف المعار خلال فترة الإعارة بشرط توفر درجة شاغرة و تستوفى التوقيفات التقاعدية على أساس راتب الموظف في الدائرة المعير ، ويعد احتساب الخدمة تشجيعاً للموظفين على الاستفادة من فرص الإعارة وتطميناً لهم على عدم تأثيرها على مسارهم الوظيفي وزيادة اطمئنان للموظف اشترطت الضوابط عدم جواز إعارة الموظف المعار إلى جهة ثانية ما دامت اعارته الأولى سارية المفعول ومنعت تعيين أي موظف في الدائرة ذاتها ضمن عنوان الموظف المعارة خدماته حيث ان هذه الشروط من جانب تعد ضمان لحق الموظف ومن جانب اخر ضغط للنفقات بمعنى اخر تخفيف العبء المالي على ميزانية الدولة.

وتجدر الإشارة في هذا المقام الى ان هناك نصوص خاصة بالاعارة وردت في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل[١]، وفي قرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) [٢]، وكان الاحرى بالمشرع تنظيم هذا الموضوع في قانون الخدمة المدنية علما ان هناك نصوص في قوانين خاصة مثل قانون وزارة التعليم العالي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل[٣]، وقانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦[٤] تنظم موضوع اعارة أعضاء الهيئة التدريسية الى الجامعات والكليات الاهلية .

سابعاً ـ منع المشرع التعيين في اي وظيفة قيادية (مدير عام فما فوق) ما لم يوجد لها درجة في قانون الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة او تعليمات إشغال المنصب [٥]، من تحليل النص نرى هناك توجه لدى المشرع لتنظيم

١ ينظر نص المادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل .

٢ ينظر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٢٥٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقرار ١٦٢٦ لسنة ١٩٨٢ .

٣ ينظر نص المادة(٣)من القانون رقم (٢)لسنة ٢٠١٤قانون التعدل الثامن لقانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم٤٠ لسنة ١٩٨٨

٤ ينظر المادة (٤٧) من قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ .

٥ ينظر البند (اولا) من المادة (١٦) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)).

موضوع المناصب القيادية تنظيماً يتماشى مع النصوص القانونية والتعليمات التنظيمية المعمول بها ، وتفادي التعيينات العشوائية التي تثقل كاهل الموازنة فضلا عن انه يعزز مبدأ المساواة والشفافية .

ثامناً . منح المشرع مجلس الوزراء بناء على مقترح من الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة صلاحية تنظيم وضع الموظف بدرجة (مدير عام) الذي لايدير تشكيلا إداريا بمستوى مديرية عامة او المستشار خارج الملاك اما بمنحهم إجازة لمدة خمس سنوات براتب اسمي بناءً على طلبهم او تكليفه بإدارة تشكيل موافق لدرجته او إحالتهم الى التقاعد استثناءً من قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة (٢٠١٤) المعدل[١]، ومن تحليل النص نرى ان هناك إرادة لدى المشرع لمعالجة حالات خاصة تتعلق بعدم التوافق بين الدرجة القانونية والمهام الفعلية المُوكلة للموظف ، فضلا عن معالجة حالات الترهل الوظيفي وضغط النفقات ، الا اننا نرى ان موضوع منحهم إجازة الخمس سنوات و الاستثناء من قانون التقاعد الموحد واضافة حالة جديدة للاحالة الى التقاعد ليس محلها قانون الموازنة .

تاسعاً – تضمن قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)) في المادة (٢٧/ أولا) نصاً لم يكن موجود في القوانين الخاصة بالخدمة المدنية وتضمن استثناء من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل حيث يشير الى السماح (للوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله اياً منهم وبناءً على طلب الموظف منح من لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة من الموظفين إجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات ، باستثناء المديرين العامين الذين يديرون مديرية عامة ، وفي حال قطع الإجازة لا تسترجع الرواتب التي تقاضاها خلال مدة تمتعه بها ، على ان لا يتم احتساب الشهادة الدراسية الحاصل عليها في أثناء تمتعه بهذه الإجازة لإغراض الوظيفة ، وتحتسب مدة الإجازة خدمة وظيفية لإغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة وتستمر الاستقطاعات المستحقة عليه خلال مدة تمتعه بالإجازة ويحق له العمل في القطاع الخاص خلال تمتعه بالإجازة استثناء من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها وزارة المالية) ، وقد أصدرت وزارة المالية ضوابطها الخاصة بتنفيذ المادة أعلاه [٢]، حيث تضمنت الضوابط شروط لترويج طلبات الموظفين للإجازة براتب اسمي وهذه الشروط تتمثل بعدم ممانعة دائرة الموظف من منح الاجازة المذكورة لمن لديه خدمة فعلية بالوظيفة لا تقل عن سنة واحدة و منع الدائرة من تعيين اي موظف في الدائرة نفسها ضمن عنوان الموظف المجاز .كما اشارت هذه الضوابط الى احتساب الاجازة لأغراض التقاعد بعد دفع التوقيفات التقاعدية كاملة (نسبة مساهمة الدائرة ونسبة مساهمة الموظف) ونرى ان هذا الشرط قد عدل احكام قانون التقاعد الموحد رقم ١٩ لسنة ٢٠١٤ بالنسبة للموظف الذي يتمتع بإجازة الخمس سنوات لان القانون المذكور أشار الى ان التوقيفات التقاعدية البالغة (٢٥%) خمس وعشرون من المائة من الراتب الوظيفي (١٠%) عشرة من المائة يتحملها الموظف بينما تتحمل

---

٦ ينظر البند (ثانيا) من المادة (١٦) من قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥)).

[٢] اعمام وزارة المالية ذي العدد ٢٤٩٢٠ في ٣/٧/ ٢٠٢٣ .

الخزينة العامة النسبة المتبقية والبالغة (١٥%) خمسة عشر من المائة [١]. إضافة لما تقدم الزمت الضوابط المذكورة الدائرة بتنزيل تخصيصات المخصصات للموظف المتمتع باجازة براتب اسمي من التمويل الشهري الذي تقوم به دائرة المحاسبة. كما تضمنت الضوابط السماح للموظف المجاز العمل في القطاع الخاص استثناء من احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام لسنة ١٩٩١المعدل دون ان تلاحظ ان هناك نصوصا قانونية تمنع الموظف من مزاولة بعض المهن الحرة ضمن اختصاصه كما في مهنة المحاماة[٢]. كما الزمت هذه الضوابط الموظف بتقديم كفيل ضامن في حالة وجود متعلقات بذمته للمصارف او للدائرة المالية لتسديد ما بذمته من استقطاعات . كما اشارت الضوابط الى عدم احتساب الشهادة التي يحصل عليها الموظف اثناء تمتعه بالاجازة لأغراض الوظيفة واشترطت تقديم تعهد بذلك .

فضلا عن ذلك نظمت الضوابط حالة قطع الموظف للإجازة قبل انتهاء الخمس سنوات حيث لا تسترجع الرواتب التي تقاضاها خلال مدة تمتعه بها و تعد إجازة براتب على ان يجري تسوية التوقيفات التقاعدية المستقطعة منه قانوناً ونرى ان عبارة (على ان يجري تسوية التوقيفات التقاعدية المستقطعة منه قانوناً) فيها نوع من الغموض يثير العديد من الإشكاليات عند التطبيق فهل المقصود ان يتم إعادة ما دفعه الموظف (نسبة مساهمة الدائرة) ام غير ذلك ، وعلى كل حال نرى ان المشرع قد أصاب عندما نص على عدم استرجاع الرواتب التي تقاضاها الموظف خلال تمتعه بالاجازة في حالة قطعها حيث انه في قوانين الموازنة الاتحادية للسنوات السابقة لم يسمح للموظف المتمتع بالاجازة المذكورة قطع الاجازة المذكورة حيث جاء في الضوابط المنظمة لتلك النصوص[٣] انه اذا قطع الموظف اجازته تسترجع منه الرواتب التي تقاضاها خلال مدة الاجازة وتحسب بدون راتب ابتداء، وهذا النص أضاف حكما لم يشر اليه نص قانون الموازنة حيث ان استرجاع الرواتب عن مدة الاجازة يحتاج الى نص قانوني لانها اصبحت حقا مكتسبا والحقوق المكتسبة لا يجوز المساس بها الا من قبل المشرع وليس بقرارات ادارية تنظيمية[٤]. ، كما انه يترتب على احتسابها إجازة بدون راتب عدم احتسابها خدمة تقاعدية رغم ان الموظف قد دفع استقطاعات تقاعدية كاملة عنها وهذا الامر اثار إشكاليات في التطبيق لعدم وضوح آلية التنفيذ ، من هذه الإشكاليات هل يتم خصم نسبة الاستقطاعات التي دفعها الموظف من مبالغ الرواتب التي يرجعها ام يسقط حقه فيها و في حالة احتسابها إجازة بدون راتب كيف سيتم احتسابها لأغراض التقاعد .

وجدير بالذكر في هذا المقام ان موضوع إجازة الخمس سنوات تعود جذورها الى قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠١٧،٢٠١٨،٢٠١٩،٢٠٢١) حيث أجاز قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة

---

[١] ينظر البند (أولا) من المادة (١٧) من احكام قانون التقاعد الموحد رقم ١٩ لسنة ٢٠١٤

[٢] د.غازي فيصل مهدي ، مقالات في مجال القانونين العام والخاص ، ج ٣ ، دار المسلة بغداد، ط،١، ص ٢٧٨ .

[٣] كتب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقمات ق/٢/٥/٢٧/١٩٢٨٧ في ٢٠١٨/٥/٢٨ ، ١١٩٠٢ في ٢٠٢١/٥/٩ ، ٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥ .

[٤] د.غازي فيصل مهدي ، مصدر سابق ، ص ٢٧٨ .

٢٠١٧ للوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة او المحافظ او من يخوله أي منهم و بناء على طلب الموظف منح من اكمل مدة اربع سنوات فعلية بالوظيفة من الموظفين اجازة براتب اسمي لمدة اربع سنوات و تكون بدون راتب لما زاد عن اربع سنوات و تحسب لاغراض التقاعد على ان تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة خلال مدة تمتعة بالاجازة و لايجوز قطع الاجازة خلال مدة تمتعه لاي سبب كان و يمارس الموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل استثناء من قانون من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ [١]. ثم جاءت قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ بذات الحكم السابق لكن مدة الإجازة أصبحت اجازة براتب اسمي لمدة خمس سنوات وتكون بدون راتب لما زاد عن خمس سنوات وتحتسب لاغراض التقاعد على أن تدفع التوقيفات التقاعدية كاملة والاستقطاعات كافة خلال مدة تمتعه بالإجازة ويحق للموظف خلال تمتعه بالاجازة العمل في القطاع الخاص استثناءً من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل وفقاً لضوابط تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء ولا تحتسب الشهادة الدراسية للموظف أثناء مدة الإجازة لأغراض العلاوة والترفيع والتقاعد [٢]. ثم جاء قانونا الموازنة العامة الاتحادية لسنتي ٢٠١٩ و ٢٠٢١ بذات الحكم عدا الحكم الخاص بعدم احتساب الشهادة الدراسية للموظف المجاز [٣]. فضلا عن ذلك فأن قوانين الموازنة العامة للسنوات اللاحقة لعام ٢٠١٧ لم تنص على الحكم الخاص بعدم جواز قطع الاجازة المذكورة كما جاء في قانون الموازنة ٢٠١٧ ، بسبب اختلاف الاحكام ثارت العديد من الإشكاليات بخصوص تطبيق الأحكام أعلاه رغم ان الأشخاص هم في نفس المراكز القانونية لكن الاختلاف جاء بسبب تذبذب المشرع مما اخل بالآمن القانوني للموظف واخل بالحق في المساواة امام القانون والحق في تكافؤ الفرص واللذين نص عليهما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وقد أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء ضوابط لتنفيذ المادة الخاصة باجازة الخمس سنوات [٤] تضمنت ذات الاحكام التي سبق الإشارة اليها في أعلاه والواردة باعمام وزارة المالية عدا بعض الاختلافات التي سبق توضيحها بالنسبة لموضوع استرجاع الرواتب في حالة قطع الاجازة فضلا عن موضوع منح المدراء العامين ومن هم بدرجتهم اجازة الخمس الذي استثناهم منها قانون الموزانة العامة الاتحادية الحالي [٥].

---

[١] ينظر المادة (٣٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٧.

[٢] ينظر المادة (٢٩) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٨.

[٣] ينظر المادة (٣١/ اولا) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٩، و ينظر المادة (٢٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١.

[٤] جدير بالذكر ان الأمانة العامة لمجلس الوزراء أصدرت ضوابط خاصة بالموضوع بموجب كتابها ذي العدد ٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥ ثم صدرت أخرى بالكتاب ١١٩٠٢ في ٢٠٢١/٥/٩ وجهت فيه العمل باعمامها المرقم ٦٤٣٢في ٢٠١٩/٢/٢٥ .

[٥] تضمنت ضوابط الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابها المرقمات ٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥ ، ٦٤٣٢ في ٢٠١٩/٢/٢٥ ، تنظيم موضوع منح المدراء العامين ومن هم بدرجتهم اجازة الخمس سنوات حيث اشترطت استحصال موافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة على منح المدراء العامين ومن هم بدرجتهم اجازة الخمس سنوات عند الضرورة القصوى وبخلافه يعد المذكورون محالين الى التقاعد بحكم القانون. ويفهم من العبارة الاخيرة انه اذا لم تحصل الموافقة فيصار الى الإحالة

لاحظنا مما تقدم كم الأحكام القانونية التي تضمنتها قوانين الموازنة العامة في العراق واثارها الفرد والمجتمع وجدير بالذكر ان هناك الكثير من الاحكام غير ما ذكر سابقا كان يفترض تنظيمها بقوانين خاصة لتنال حظها من الدراسة والنقاش لا تنظيمها بموجب قانون مؤقت .

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة لابد من أن ندون اهم النتائج التي توصلنا اليها والتوصيات التي ندعو اليها، وعلى النحو الاتي: –

أولا – النتائج

١. ان قانون الموازنة قانون مؤقت محدد المدة ينتهي بانتهاء السنة المالية وبالتالي تكون اثاره القانونية والأوضاع القانونية التي يرتبها محددة بالمدة التي يسري فيها .

٢. ان المشرع العراقي من العام ٢٠٠٨ بدأ في المبالغة في الاعتماد على مُلحقات الموازنة بشكل اثر على الامن القانوني للمجتمع والموظف بسبب زيادءة الاعباء المالية .

٣. ان المحكمة الاتحادية العليا الغت بعض مواد قانون الموازنة التي تعد ملحقات موازنة لكن الالغاء كان بسبب مخالفة تلك المواد لاحكام الدستور وليس لكونها ملحقات موازنة .

٤.ان مُلحقات الموازنة تخالف الحق في المساواة امام القانون والحق في تكافؤ الفرص واللذين نص عليهما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بسبب تذبذب الاحكام الواردة فيها .

٥.ان مُلحقات الموازنة تنتج عنها قوانين مشتتة في سنوات متفرقة الامر الذي يؤدي الى تشتت القائمين على تنفيذها والرقابة عليها .

٦. ان مُلحقات الموازنة التي تتضمن فرض رسم وضرائب يخل بمبدأ الامن القانوني للمجتمع لانه يثقل كاهل الافراد باعباء مالية لم تكن في توقعهم لاسيما أصحاب الدخول المحدودة .

٧. ان مُلحقات الموازنة تؤدي الى تبعثر النصوص الضريبية والرسوم في قوانين الموازنة التي هي بطبيعتها قوانين مؤقتة وبالتالي تثير العديد من الإشكاليات .

٨. ان تضمين قانون الموازنة العامة نصوص تتعلق بتعديل القوانين الخاصة بالخدمة المدنية كالمواضيع المتعلقة باحتساب خدمة العقد واحتساب الشهادة و اجازة الخمس سنوات اجراء غير صحيح يؤدي الى تشظي النصوص وارباك العمل بسبب طبيعة قانون الموازنة المؤقتة .

ثانيا – التوصيات

في ضوء ما تقدم من نتائج نوصي بالاتي :–

الى التقاعد و هذا الشرط فيه مخالفة صريحة للقانون فكيف يؤدي عدم حصول الموافقة على الاجازة الى الاحالة الى التقاعد بحكم القانون؟ وكأنه أضاف حالة جديدة لحالات الإحالة الى التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد الموحد رقم ١٩ لسنة ٢٠١٤.

١. ندعو المشرع الى التخلي عن اللجوء الى ملحقات الموازنة لما لها من اثار سلبية على مالية الدولة وعلى مختلف شرائح المجتمع ومن ضمنهم شريحة الموظفين العمومين .

٢. ندعو المحكمة الاتحادية العليا الى التصدي لظاهرة ملحقات الموازنة والحكم بعدم دستوريتها لمخالفتها لقواعد الامن القانوني ولمخالفتها للقواعد الدستورية التي تقضي بعدم رجعية القوانين وعدم جواز فرض الضرائب والرسوم الابقانون و لانتهاكها للحق في المساواة امام القانون والحق في تكافؤ الفرص .

٣. ندعو المشرع الى تنظيم موضوع احتساب الشهادات وموضوع تثبيت المتعاقدين والاجازات في قوانين خاصة بالخدمة المدنية لتنال المناقشات التي تنضجها بالشكل الصحيح بعيدا عن الارباك الذي تسببه عند تضمينها في قوانين الموازنة .

٤. ندعو المشرع الى اخضاع التشريعات قبل تشريعها الى معايير الحوكمة التشريعية كالشفافية والمساءلة وديمقراطية التشريع والمشاركة وتنافسية التشريع .

٥ . ضرورة حث المشرع على اعتماد دراسة اثر التشريع التي تتضمن دراسة معمقة لايجابيات وسلبيات التشريع واثرها على المخاطبين بها .

المصادر

الكتب

١. د. احمد خلف حسين الدخيل ، المالية العامة من منظور قانوني ،ط١، مطبعة جامعة تكريت ، ٢٠١٣.

٢. جعفر ناصر حسين ، فهرس تحليلي باحكام المحكمة الاتحادية العليا للاعوام (٢٠٠٥-٢٠١٧) ، بدون ذكر مكان وسنة الطبع .

٣. د. حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية ، دار المسلة ، ط١، بيروت.

٤. د. رائد ناجي احمد ، علم المالية والتشريع المالي في العراق ، ط١، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ٢٠١٨.

٥. د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، العاتك ، القاهرة.

٦. د. علي مجيد العكلي ، مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، القاهرة.

٧. د. مازن ليلو راضي ، دور المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان في تطوير مبادئ القضاء الإداري ، ط ١، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٨

٨. د.سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول ،قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، بلا سنة نشر.

٩. د.غازي فيصل مهدي ، مقالات في مجال القانونين العام والخاص ، ج ٣ ، دار المسلة بغداد، ط،١ .

١٠. لقاء عبد السادة جالي ، الامن القانوني للمكلف الضريبي (دراسة مقارنة)، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد.

١١. فتحي احمد ذياب عواد ، اقتصاديات المالية العامة ، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع ،٢٠١٣

البحوث

١. اسراء صباح حسن ، د.علي هادي عطية، أثر ملحقات الموازنة العامة في اليقين الضريبي في نطاق الضرائب المباشرة ، مجلة العلوم القانونية. ٣٦, ٣ (٢٠٢٢), ٢٦٩-٢٩٧.

٢. د. احمد خلف حسين الدخيل ، الاثار المالية للحروب والصراعات على الاسرة العراقية ، مجلة جامعة تكريت ، السنة (١) المجلد (١) العدد (٣) الجزء (٢) .

٣. د.جعفر عبدالسادة بهير، دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الامن القانوني ، مجلة العلوم القانونية كلية القانون – جامعة بغداد / العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان "الاصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول " للمدة ١٣-١٤/١١/٢٠١٨

٤. د.محمد محمد عبد اللطيف ، مبدأ الامن القانوني ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، العدد ٣٦، جامعة المنصورة.

٥. وهيب عبد الوهاب، الأمن القانوني وتأثيره على استقرار المعاملات القانونية ، مقال منشور على موقع الجامعة القانونية الافتراضية المغربية، https://www.aljami3a.com.

٦. كريم ضاهر ، الموازنة العامة بين التخصيص والتخصص: ضرورة الحفاظ على الصدقية والشفافية، بحث منشور على موقع المركز اللبناني للدراسات https://www.lcps-lebanon.org/ar/a .

التشريعات

اولا . دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ثانيا . القوانين

١- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ تاريخ العدد ٢٠١٩/٨/٥ .

٢- قانون (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ قانون الادارة المالية والدين العام الصادر بموجب امر سلطة الائتلاف الملغي.

٣- قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٢٣ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥) منشور في الوقائع عدد (٤٧٢٦) في ٢٠٢٣/٦/٢٦.

٤- قانون الموازنة العامة الإتحادية للسنة المالية ٢٠٠٨ منشور في الوقائع عدد (٤٠٦٧) في ١٣ / ٣ / ٢٠٠٨

٥- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٦ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٩٤ في ٢٠١٦/١/١٨.

٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٧ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٣٠ في ٢٠١٧/١/٩.

٧- من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٨ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٨٥ في ٢٠١٨/٤/٢.

٨- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠١٩ ، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٢٩ في ٢٠١٩/٢/١١.

٩- قانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٢١ الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٣٦٠ في ٢٠٢١/٤/١٢.

١٠-قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل .

١١-قانون التعليم العالي الأهلي رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٦ .

ثالثا . التعليمات والأنظمة الداخلية

١- تعليمات أجور الخدمات المقدمة من مجلس شورى الدولة رقم (٥) لسنة ٢٠١٦، المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٠٤ في ٢٠١٦/٥/٩.

٢- تعليمات رقم ٢ لسنة ٢٠٢٣ تسهيل تنفيذ احكام البند (ثانيا) من المادة (٦٦) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ ، منشورة بالعدد ٤٧٣١ في ٢٠٢٣/٨/٧.

٣- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٧٩ في ٢٠٢٢/٦/١٣ .

القرارات

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٢٩ /اتحادية/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٧/٣١)

٢. من القرار رقم ٢٠١٩-٧٩٥ DC بتاريخ ٢٠ ديسمبر ٢٠١٩ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٠) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019795DC.htm

٣. القرار رقم ٢٠٢٢-٨٤٦ DC بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠٢٢ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022846DC.htm

٤. من القرار رقم ٢٠٢٣-٨٦٠ DC بتاريخ ٢١ ديسمبر ٢٠٢٣ (قانون الموازنة لعام ٢٠٢٤) متاح على الموقع https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2023/2023860DC.htm

٥. *Maine Cmty. Health Options v. United States*, 140 S. Ct. 1308 (2020). متاح على الرابط https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/18-1023_m64o.pdf

٦. القرار ٨١/اتحادية / اعلام /٢٠١٨ في ٢٠١٨/٦/٣ متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://iraqfsc.iq/krarid/81_fed_2018.pdf

٧. القرار ٣٥/اتحادية /٢٠٢١ في ٢٠٢١/٩/٢٩ متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الرابط https://www.iraqfsc.iq/krarid/35_fed_2021.pdf

٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٧/اتحادية/٢٠١٦ .

٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨٣/اتحادية/٢٠١٨

١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٢/اتحادية/٢٠١٨ في ٢٠١٨ /٥/٢٨

١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/اتحادية/٢٠٢٣) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٧٤٠ في ٢٠٢٣/١٠/٩ .

مقالات فرنسية

[1]Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les « cavaliers budgétaires » La base Lextenso», sur www.conseil-constitutionnel

[٢] Jean MAÏA, Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations , Titre VII, N° 4 "Le principe d'égalité ", avril 2020», sur *www.conseil-constitutionnel.*

–