

## مبدأ المشروعية الدستورية في الإنفاق العام ودوره في تحقيق العدالة المالية (دراسة مقارنة)

أ.م.د. منتهى جواد كاظم

قطر الندى حسان فرهود

[lawp1e220@utq.edu.iq](mailto:lawp1e220@utq.edu.iq)

[gataealnada24@utq.edu.iq](mailto:gataealnada24@utq.edu.iq)

### مستخلص البحث :-

تمثل المشروعية الدستورية للإنفاق العام إحدى الركائز الجوهرية للحكم المالي الرشيد، وآلية أساسية لتحقيق العدالة التوزيعية داخل الدولة. يتناول هذا البحث بالدراسة والتحليل الأسس الدستورية والقانونية التي تحكم الإنفاق العام في العراق، ويُقيم دورها في تحقيق العدالة المالية، من خلال مقارنة منهجية مع النظامين الدستوريين الفرنسي والألماني.

تري الدراسة أن مبدأ المشروعية الدستورية لا يقتصر على الالتزام الشكلي بالقوانين المالية، بل يمتد ليشمل التوزيع العادل والمنصف للموارد الوطنية بين الأقاليم والفئات الاجتماعية، استناداً إلى مبادئ المساواة والتكافل الاجتماعي. ويُظهر التحليل أن تحقيق العدالة المالية يتطلب إطاراً دستورياً متماسكاً ونظاماً مالياً شفافاً ورقابة قضائية وبرلمانية فعالة تمنع الانحراف المالي وتضمن المساءلة. ومن خلال منهج تحليلي - مقارنة دقيق، بيّنت الدراسة أن الدستور العراقي لسنة 2005 وضع إطاراً عاماً لمفهوم العدالة المالية عبر المواد (61)، (62)، و(112)، لكنه لم يحدد معايير كمية واضحة لتوزيع النفقات بين المحافظات، على خلاف الدستور الألماني والقانون الدستوري الفرنسي اللذين تضمّنّا آليات محددة للتوازن المالي والتنسيق بين المستويات الحكومية. وخلصت الدراسة إلى أن ترسيخ المشروعية الدستورية في العراق يستلزم تعديل النصوص المالية ذات الصلة في الدستور وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، بما يكرس العدالة التوزيعية كهدف دستوري وقانوني ملزم. كما أوصت بإنشاء هيئة مستقلة للرقابة المالية تتولى ضمان الشفافية والمساءلة وعدالة توزيع الموارد العامة، انسجاماً مع المبادئ الدستورية والمعايير الدولية الحديثة.

الكلمات المفتاحية: المشروعية الدستورية، الإنفاق العام، العدالة المالية، الرقابة الدستورية، العراق، فرنسا، ألمانيا.

### المقدمة:

يعد الإنفاق العام من أهم الوسائل التي تمارس من خلالها الدولة وظائفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فهو الأداة التي تُترجم بها السياسة العامة إلى برامج واقعية تمس حياة المواطنين مباشرة. غير أن خطورة هذا الإنفاق تكمن في كونه يتعلّق بالمال العام، الذي يجب أن يخضع لضوابط دقيقة تضمن حسن توجيهه وتمنع الانحراف أو الإسراف في استعماله. ومن هنا تبرز أهمية مبدأ المشروعية الدستورية باعتباره الإطار الذي يربط العمل المالي للدولة بمنظومتها القانونية والدستورية. إن هذا المبدأ لا يقتصر على مجرد احترام القوانين المالية، بل يشمل في جوهره خضوع جميع أوجه الإنفاق العام - من إعداد الموازنة إلى تنفيذها ومراقبتها - لأحكام الدستور الذي يُعدّ القانون الأعلى للدولة. فالمشروعية الدستورية تمثل ضماناً لتحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما يكفل المساواة بين المواطنين ويعزز الثقة العامة في الإدارة المالية.

### أولاً : أهمية موضوع البحث

تتبع أهمية هذا البحث من كونه يُسلط الضوء على الرابط الحيوي بين الدستور والنظام المالي، ويوضح كيف يمكن للمشروعية الدستورية أن تكون أداة لتحقيق العدالة المالية، لا مجرد مبدأ شكلي للرقابة على الصرف. ويُضاف إلى ذلك أهمية المقارنة بالتجارب الدستورية لكل من فرنسا وألمانيا، لما تتميزان به من أنظمة مالية متطورة وآليات رقابية فعّالة.

### ثانياً : إشكالية موضوع البحث

أما إشكالية البحث فتتمثل في التساؤل: إلى أي مدى يحقق مبدأ المشروعية الدستورية في العراق توازناً بين السلطة في الإنفاق وضرورة العدالة في توزيع الموارد العامة؟ وهل تتيح النصوص الدستورية العراقية الحالية ضمانات كافية للرقابة على النفقات ومنع التمييز المالي بين المحافظات؟

### ثالثاً : أهداف موضوع البحث

1. تحليل الأسس القانونية والدستورية لمبدأ المشروعية في الإنفاق العام.
2. دراسة دور المشروعية في تحقيق العدالة المالية والعدالة التوزيعية في العراق.
3. مقارنة التجربة العراقية بالتجارب الدولية لاستلهاً أفضل الممارسات.
4. تقديم توصيات لتعزيز الالتزام بالمبادئ الدستورية وتحقيق العدالة المالية.

### رابعاً : منهجية موضوع البحث

أما منهجية البحث فتعتمد على المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعات المالية ذات الصلة، ومقارنتها بالنظم الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وألمانيا ومصر، إضافةً إلى المنهج الوصفي لغرض عرض الواقع القانوني ووصف النصوص القانونية والمؤسسات ذات الصلة بالنظام المالي العام تمهيداً لتحليلها.

### خامساً : هيكلية موضوع البحث

ينقسم البحث إلى مطلبين رئيسيين يتناول المطلب الأول الأسس الدستورية والقانونية لمشروعية الإنفاق العام، من خلال فرعين يتناولان الأساس الدستوري والأساس القانوني لهذه المشروعية أما المطلب الثاني فيبحث في دور مبدأ المشروعية الدستورية في تحقيق العدالة المالية، ويتضمن فرعين يعالجان تجسيد العدالة المالية في إطار المشروعية وأهم التحديات والمقترحات لتعزيزها في الإنفاق العام .

### المطلب الأول

#### الأسس الدستورية والقانونية لمشروعية الإنفاق العام

يعنى هذا المطلب بدراسة الإطار الدستوري والقانوني الذي يُنظم الإنفاق العام في الدولة، ويُبين مدى خضوعه لمبدأ المشروعية الدستورية باعتباره الأساس الذي يُكسب التصرفات المالية شرعيتها القانونية. كما يهدف إلى تحديد المبادئ الدستورية التي تضبط عمل السلطات المالية في العراق ومقارنتها بالنظم الدستورية في فرنسا وألمانيا، إذ سيتم تقسيم المطلب إلى فرعين: الفرع الأول للمبادئ الدستورية، والفرع الثاني للرقابة الدستورية والمؤسساتية على مشروعية الإنفاق العام .

## الفرع الأول

### المبادئ الدستورية لمشروعية الإنفاق العام

يشكل مبدأ المشروعية الدستورية للإنفاق العام حجر الزاوية في تنظيم المالية العامة وضمن التزام الحكومة بضوابط القانون والدستور عند إدارة الموارد العامة. فمشروعية الإنفاق العام تتجسد في بعدين متكاملين الدستورية، التي تلتزم بالحدود والمبادئ التي يضعها الدستور مثل الموافقة البرلمانية وحماية المال العام، والقانونية، التي تركز على الالتزام بالقوانين والإجراءات التفصيلية للإنفاق والرقابة المالي، بحيث يجب أن يكون أي إنفاق مشروعاً أولاً دستورياً ثم قانونياً. وان الإنفاق العام لا يكفي بأن يكون قانونياً من الناحية الشكلية، بل يتطلب التقيد بالغايات المقررة، واتباع الإجراءات المحددة، واحترام حدود السلطة التنفيذية، بما يعكس التوازن بين مختلف السلطات في الدولة. ويهدف هذا المبدأ إلى حماية المال العام من أي استخدام تعسفي أو خارج نطاق القانون، فضلاً عن تعزيز الشفافية والمساءلة أمام البرلمان والمجتمع<sup>(1)</sup>.

ويُعدّ خضوع الإنفاق العام للقانون الركيزة الأساسية لمبدأ المشروعية، إذ يحظر على الحكومة صرف أي أموال دون إذن تشريعي مسبق. فقد نص الدستور العراقي في المادة (61/رابعاً) على أن مجلس النواب هو السلطة المخولة بإقرار الموازنة العامة، مما يضع حداً دستورياً لأي إنفاق خارج القانون<sup>(2)</sup>. وتظهر هذه الفكرة بوضوح في التجارب الدولية، مثل الدستور الفرنسي الذي يشترط في المادة 34 تحديد جميع قواعد إعداد الموازنة بقانون<sup>(3)</sup>، والدستور المصري الذي يلزم الحكومة بعرض مشروع الموازنة على البرلمان قبل بدء السنة المالية<sup>(4)</sup>. كما يكرس الدستور الألماني والكونغرس الأمريكي هذا المبدأ لضمان عدم تجاوز السلطة التنفيذية لحدودها المالية<sup>(5)</sup>، وهو ما يعكس توافقاً عالمياً على أن أي إنفاق عام لا يُصبح مشروعاً إلا بموافقة السلطة التشريعية. وترتبط المشروعية أيضاً بمبدأ وحدة الموازنة وشفافيتها، الذي يضمن عرض جميع الإيرادات والنفقات ضمن وثيقة موحدة، ما يتيح رؤية شاملة للموارد العامة ويعزز من إمكانية الرقابة البرلمانية والشعبية. فقد أكد الدستور العراقي في المادة (62/أولاً) على تقديم مشروع موازنة شامل لمجلس النواب<sup>(6)</sup>، بينما نص قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 على إعداد موازنة موحدة تشمل جميع الإيرادات والنفقات وتحظر إنشاء صناديق أو حسابات خارج الخزينة العامة<sup>(7)</sup>. وتؤكد التجارب المقارنة في ألمانيا والولايات المتحدة وفرنسا ومصر أهمية الشفافية في عرض الموازنة، بحيث تُتاح للجهات الرقابية والمواطنين رؤية كاملة للإنفاق العام، مما يعزز من قدرة المجتمع على مساءلة الحكومة ويحد من الانحراف المالي أو إساءة استخدام الموارد<sup>(8)</sup>. كما تبرز أهمية الرقابة البرلمانية كركيزة أخرى لمشروعية الإنفاق، إذ لا يكفي وجود قانون وموازنة موحدة دون آليات فعالة للمتابعة والمساءلة. فقد منح الدستور العراقي البرلمان سلطة مراقبة تنفيذ الموازنة، ويكمل هذه الرقابة دور ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، اللذان يقدمان تقارير سنوية تحدد مدى التزام الحكومة بالقوانين المالية<sup>(9)</sup>. وفي المقارنة، نجد أن فرنسا تعتمد على محكمة الحسابات لمراجعة تنفيذ الموازنة وتقديم تقرير مفصل إلى البرلمان<sup>(10)</sup>، بينما تراجع مصر الحسابات الختامية وتقدم توصياتها بشأن التجاوزات<sup>(11)</sup>، وتستخدم ألمانيا والولايات المتحدة لجان رقابية متخصصة لضمان التقييم الدقيق للإنفاق العام<sup>(12)</sup>. ومن هنا، تظهر الرقابة البرلمانية ليس فقط كأداة لمراجعة الأرقام، بل كآلية فعالة لترسيخ مبدأ المشروعية وتحويل النصوص الدستورية إلى واقع عملي ملموس. إلى جانب ذلك، يرتبط مبدأ تخصيص الاعتمادات



ارتباطاً وثيقاً بالمشروعية، إذ يُلزم الجهات المنفقة باستخدام الأموال فقط للأغراض المخصصة لها في الموازنة، ويمنع التحويل غير القانوني أو إساءة الاستخدام. وقد أكد قانون الإدارة المالية العراقي على ضرورة الالتزام بالغرض الذي خصصت لأجله الاعتمادات<sup>(13)</sup>. وتجارب الدول المقارنة تؤكد نفس المبدأ، إذ تمنع القوانين الفرنسية والمصرية والألمانية والأمريكية صرف أي اعتماد مالي في غير الغرض المخصص له<sup>(14)</sup>. تشمل مبادئ المشروعية المالية، إلى جانب الالتزام بالقيود الدستورية على الإنفاق العام، ضرورة التقيد الصارم بإجراءات التعاقد والمناقصات العامة، باعتبارها الأداة الأساسية لضمان العدالة والمساواة بين المتنافسين، وحماية المال العام من الهدر أو المحاباة. فكل إنفاق يتم خارج هذه الإجراءات يُعد مخالفاً للقانون ويمثل خرقاً صريحاً لمبدأ المشروعية الذي يُعد من المبادئ الدستورية الراسخة في النظام المالي للدولة. وقد نظم المشرع العراقي هذا المبدأ بوضوح في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014، حيث نصت المادة (ثالثاً/أولاً) منها على أن: "تلتزم الجهة التعاقدية عند تنفيذ العقود الحكومية بمبادئ الإعلان والمنافسة العادلة والشفافية لضمان تحقيق مصلحة الدولة العليا وحسن استخدام المال العام<sup>(15)</sup>، ويُفهم من هذا النص أن الإعلان المسبق عن المناقصات والمنافسة النزيهة بين العارضين يمثلان ضمانتين جوهريتين لتحقيق العدالة المالية ومنع الفساد الإداري، إذ إن أي عقد يُبرم دون مراعاة هذه المبادئ يُعد فاقداً للمشروعية ويمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري لمخالفته أحكام القانون.

ويعكس هذا التنظيم توجهاً عاماً في النظم القانونية المقارنة التي تشدد على إخضاع الإنفاق العام لإجراءات معلنة وشفافة. ففي فرنسا، تُنظم المناقصات الحكومية بموجب قانون الشراء العام الفرنسي لعام 2019 الذي يفرض على جميع الجهات العامة نشر إعلانات المناقصات ومراعاة مبدأ المنافسة العادلة لضمان نزاهة الصفقات العمومية. أما في ألمانيا، فإن قانون المناقصات الفيدرالي يشترط إجراء المناقصات في بيئة شفافة مع خضوعها لرقابة المكتب الاتحادي للمراجعة المالية. وفي الولايات المتحدة، يضع قانون المشتريات الفيدرالي قواعد دقيقة لإجراءات التعاقد الحكومي، بما في ذلك الإعلان المسبق والتقييم الموضوعي للعروض، منعاً لأي تمييز أو انحراف في استخدام الأموال العامة<sup>(16)</sup>. إن التشابه بين هذه الأنظمة في تأكيدها على الشفافية والمنافسة العادلة يعكس إدراكاً عالمياً بأن الإنفاق العام لا يُعد مشروعاً إلا إذا تم وفق آليات معلنة وقابلة للرقابة، وأن الانحراف عن هذه القواعد يمس جوهر مبدأ المشروعية المالية. ولذلك فإن التزام الإدارة العراقية بهذه المبادئ لا يُعد مجرد التزام تنظيمي، بل هو واجب دستوري يترتب على الإخلال به بطلان القرار أو العقد الإداري، إضافة إلى المسؤولية المالية والقضائية للمخالفين. في النهاية، يتضح أن المبادئ الدستورية لمشروعية الإنفاق العام في العراق تقوم على مجموعة متكاملة من الضوابط التي تضمن خضوع السلطة التنفيذية للقانون، ووحدة وشفافية الموازنة، والرقابة البرلمانية الفعالة، وتخصيص الاعتمادات بدقة، والالتزام بإجراءات العقود والمناقصات. كما تبين المقارنة الدولية أن هذه المبادئ ليست مجرد نصوص شكلية، بل تمثل أدوات عملية لضمان النزاهة المالية والشفافية والمساءلة، وهو ما يجعل مشروعية الإنفاق ركيزة أساسية لحماية المال العام وتحقيق إدارة مالية رشيدة في الدولة.

## الفرع الثاني

### الأطر الرقابية لضمان مشروعية الإنفاق العام

تعد الرقابة على الإنفاق العام من الركائز الأساسية لضمان مشروعية التصرفات المالية وحماية المال العام من أي تجاوزات، فهي تعكس مدى التزام السلطات التنفيذية بالقوانين والدستور، وتضمن تحقيق العدالة المالية والشفافية في إدارة الموارد العامة. في العراق، تتكامل أدوار مجموعة من المؤسسات الرقابية لضمان ذلك، وتشمل البرلمان العراقي، وديوان الرقابة المالية، والقضاء العادي والإداري بما في ذلك محكمة القضاء الإداري العليا، حيث يعمل كل طرف ضمن اختصاصه لتأمين إدارة مالية قانونية وشفافة<sup>(17)</sup>.

#### أولاً: البرلمان ودوره الرقابي

يلعب البرلمان دوراً محورياً في متابعة تنفيذ الموازنة العامة، حيث نصت المادة 61 من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن مجلس النواب مسؤول عن مراقبة تنفيذ الموازنة ويملك الحق في استدعاء الوزراء والمسؤولين لتقديم التوضيحات اللازمة بشأن أي تجاوزات مالية<sup>(18)</sup>. ويتيح هذا النص للبرلمان مراجعة السياسات المالية وتحليل مدى توافقها مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان أن الموارد العامة تُستخدم وفق الأغراض المحددة لها في الموازنة. كما يمكن للبرلمان متابعة تنفيذ المشاريع الحكومية، والتأكد من أن الإنفاق يتم وفق أولويات الدولة الوطنية، ما يجعله الركيزة التشريعية الأساسية في ضمان مشروعية المالية<sup>(19)</sup>.

#### ثانياً: ديوان الرقابة المالية الاتحادي:

يُعتبر ديوان الرقابة المالية الجهاز المؤسسي الرئيسي لمراجعة الإنفاق العام، حيث يقوم بفحص الحسابات النهائية للوزارات والهيئات وتقييم مدى الالتزام بالموازنة والقوانين المالية، ويقدم تقاريره المفصلة إلى البرلمان<sup>(20)</sup>. وقد منح قانون ديوان الرقابة المالية رقم 31 لسنة 2011 الديوان صلاحيات واسعة للتفتيش والتحقيق والتوثيق، مما يعزز دوره كجهة رقابية مستقلة، تضمن إدارة الأموال العامة وفق الأطر القانونية والدستورية<sup>(21)</sup>. ويعد دور الديوان مكملاً للرقابة البرلمانية، يمارس ديوان الرقابة المالية الاتحادي دوراً محورياً في ضمان مشروعية الإنفاق العام وحماية المال العام من خلال ثلاث مستويات متكاملة من الرقابة. أولاً، الرقابة المرافقة التي تتيح متابعة تنفيذ الالتزامات المالية للدولة بشكل استباقي، عبر التفتيش، التعقيب، الجرد، ومتابعة التنفيذ، مع حق الاطلاع على الوثائق والسجلات والحصول على الإيضاحات اللازمة من الجهات الخاضعة للرقابة. ثانياً، الرقابة اللاحقة التي تتضمن تدقيق معاملات الإنفاق والموارد العامة، وفحص القوائم المالية والبيانات لضمان مطابقتها للمعايير القانونية والمحاسبية، وإشعار السلطات المختصة عند وجود مخالفات أو تجاوزات. ثالثاً، رقابة تقييم الكفاءة والأداء التي تركز على تقييم مدى تحقيق الجهات الخاضعة للرقابة لأهدافها، وتحليل النتائج، وتقديم الدعم الفني، وتقييم السياسات والخطط المالية والاقتصادية. ويكمل الديوان مهمته بمعالجة المخالفات المالية المكتشفة، من خلال إلزام الجهات بالإبلاغ عنها، وإحالة الحالات الخطرة إلى هيئة النزاهة<sup>(23)</sup>، وإصدار تقارير سنوية وخاصة، ما يتيح تحسين كفاءة الإنفاق العام وكشف التجاوزات وضمان الالتزام بالقانون والدستور.



### ثالثاً: القضاء العادي والإداري

أما القضاء العادي فيمارس دوره المكمل في الرقابة على الالتزامات المالية من خلال الرقابة المدنية والجزائية. فعند تصرف الدولة كشخص من أشخاص القانون الخاص في عقود الإنفاق، يخضع نزاعها للقضاء المدني للتحقق من سلامة الالتزام المالي وتنفيذه ضمن حدود الموازنة<sup>(24)</sup>. أما في حال وقوع مخالفات مالية أو جرائم إنفاق غير مشروع، كاختلاس أو تبديد المال العام، فيتدخل القضاء الجزائي لمساءلة الفاعلين وفقاً لقانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المواد 315 - 340)، (25) استناداً إلى المادة (27/أولاً) من الدستور التي أوجبت حماية الأموال العامة<sup>(26)</sup>. ما القضاء الإداري فهو أحد أهم الأدوات الرقابية التي تضمن خضوع الإنفاق العام لمبدأ المشروعية، إذ يختص بالنظر في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة بشأن تصرفاتها المالية، سواء أكانت تلك التصرفات أعمالاً إدارية أم عقوداً أو قرارات مالية تتعلق بالصرف أو الالتزامات المالية للدولة. فالقضاء الإداري، من خلال مجلس الدولة العراقي (الهيئة العامة للقضاء الإداري)، يضطلع بدور جوهري في حماية المال العام من التجاوز أو سوء استعمال السلطة في مجال الإنفاق<sup>(27)</sup>. ويستند هذا الدور إلى أحكام قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 المعدل، الذي خول القضاء الإداري صلاحية النظر في "دعوى الإلغاء والتعويض عن القرارات الإدارية"، بما في ذلك القرارات ذات الطبيعة المالية الصادرة عن الوزارات والهيئات العامة، كقرارات منح العقود أو تنفيذ الموازنات أو صرف الأموال العامة بصورة تخالف القواعد المالية أو الدستورية<sup>(28)</sup>. ومن ثم، فإن رقابة القضاء الإداري تمتد إلى التحقق من مشروعية الإنفاق العام من حيث السبب والغاية والشكل والاختصاص والمحل، وهي العناصر الجوهرية للقرار الإداري الصحيح. وتتجلى أهمية هذه الرقابة في منع الإدارة من التصرف في المال العام دون سند قانوني أو خارج حدود الاعتماد المالي المرصود في الموازنة، الأمر الذي يعزز مبدأ المشروعية الدستورية للإنفاق العام المنصوص عليه في المادة (62) من الدستور العراقي لسنة 2005، التي تلزم الحكومة بالإنفاق وفق الاعتمادات المحددة في قانون الموازنة العامة بعد إقرارها من مجلس النواب<sup>(29)</sup>.

وتستند محكمة القضاء الإداري في العراق إلى قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل، حيث نصت المادة (7) منه على إنشائها واختصاصها في نظر الطعون المقدمة ضد القرارات والأوامر الإدارية النهائية الصادرة عن الوزارات والهيئات العامة. وتمارس المحكمة دورها في فحص مشروعية القرار الإداري وإلغائه عند ثبوت مخالفته للقانون، و يعد حكم محكمة القضاء الإداري قراراً قضائياً نهائياً داخلياً ضمن اختصاص المحكمة، حيث يلتزم به جميع الأطراف المعنية إلا إذا طعن فيه أحدهم أمام المحكمة الإدارية العليا. ويهدف الحكم إلى إلغاء القرار الإداري المخالف للقانون أو تعديل آثاره، بما يضمن احترام مبادئ المشروعية وحماية الحقوق القانونية للأفراد والمؤسسات، ويعكس الدور الرقابي الفعال للقضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة<sup>(30)</sup>.

وتؤكد التجارب الدولية أهمية وجود قضاء إداري مستقل ومتخصص في الرقابة على الإنفاق العام. ففي فرنسا، يمكن الطعن أمام مجلس الدولة على أي قرار إداري مخالف للقوانين المالية، وتقديم توصيات مباشرة للسلطات التشريعية<sup>(31)</sup>.



بينما في ألمانيا، تتيح المحكمة الإدارية العليا مراجعة أي تصرف تنفيذي غير مشروع<sup>(32)</sup>، وفي الولايات المتحدة، يقوم القضاء الفيدرالي بمراجعة العقود والموازنات الحكومية لضمان الالتزام بالقوانين الاتحادية. ويظهر هذا أن وجود جهاز قضائي مستقل وقوي يعزز التوازن بين السلطات ويضمن الالتزام بمبدأ المشروعية<sup>(33)</sup>.

تتضح أهمية الأطر الرقابية في العراق، حيث يشكل البرلمان وديوان الرقابة المالية والقضاء العادي والإداري، بما في ذلك محكمة القضاء الإداري، منظومة متكاملة لضمان مشروعية الإنفاق العام وحماية المال العام. هذه المنظومة تعمل على متابعة تنفيذ الموازنة، مراجعة التصرفات المالية، إلغاء القرارات المخالفة، وتوفير الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة، بما يحقق العدالة المالية ويضمن الالتزام بالقوانين والدستور<sup>(34)</sup>.

### المطلب الثاني

#### دور المشروعية الدستورية في تحقيق العدالة المالية

يهتم هذا المطلب بدراسة أثر مبدأ المشروعية الدستورية في تحقيق العدالة المالية داخل الدولة، من خلال تحليل العلاقة بين الإنفاق العام وتوزيع الموارد على نحو عادل ومتوازن. ويستعرض المطلب الآليات الدستورية والقانونية التي تسهم في تحقيق العدالة التوزيعية، ويحلل التحديات التي تواجه العراق في هذا المجال مع تقديم مقترحات عملية مستوحاة من التجربتين الفرنسية والألمانية لتنفيذ المشروعية الدستورية في النظام المالي العراقي.

### الفرع الأول

#### العدالة التوزيعية في الإنفاق العام

تعدّ العدالة التوزيعية في الإنفاق العام مبدأً محورياً في أي منظومة مالية رشيدة، لأنها تتعلق بكيفية تقسيم الموارد العامة بين الأفراد والمجتمعات والدوائر الإقليمية بحيث تُلبي الحاجات الأساسية وتُقلص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية. في العراق، تكتسب هذه المسألة طابعاً استراتيجياً بسبب الاعتماد الكبير على الإيرادات النفطية، الفوارق الإقليمية الكبيرة بين المحافظات، وجود إشكاليات توزيع السلطة والموارد بين المركز والإقليم، والضرورات السياسية والأمنية التي تؤثر على أولويات الإنفاق. وعلى ضوء ذلك فإن تحقيق العدالة التوزيعية يتطلب إطاراً دستورياً وتشريعياً واضحاً، وإجراءات تنفيذية ومؤسسات رقابية فعالة، وآليات شفافة لتحديد معايير التوزيع وتقييم أثره<sup>(35)</sup>. ومن أهم أهداف المشروعية الدستورية في توزيع الإنفاق هو تحقيق العدالة، إذ لا تقتصر على تنظيم عملية الصرف بل تمتد إلى ضمان توزيع الموارد والنفقات بطريقة تحقق المساواة الاجتماعية والاقتصادية بين الأفراد والمناطق ويفهم من ذلك أن الإنفاق العام يجب أن يكون وسيلة لتحقيق التوازن الاجتماعي لا أداة للتمييز أو التفضيل السياسي<sup>(36)</sup>. ويمثل الدستور العراقي لسنة 2005 المرجعية العليا التي تستند إليها السياسة المالية العامة في الدولة، إذ وضع مبادئ عامة تنظم توزيع الثروات الوطنية والموارد المالية بين الحكومة الاتحادية والوحدات الإقليمية، تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة في التنمية بين مختلف أجزاء البلاد<sup>(37)</sup>. وقد جاءت المادة (112) من الدستور بوصفها النصّ المحوري الذي يحدّد طبيعة العلاقة المالية بين المركز والأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز، حيث نصّت على أن تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن تُوزع وارداته بطريقةٍ منصفةٍ تتناسب مع التوزيع السكاني في



أنحاء البلاد، مع تحديد حصة للمناطق المتضررة والتي لم تُنمَّ بشكل كافٍ بسبب سياسات النظام السابق<sup>(38)</sup>. إنَّ هذا النص لا يقتصر على كونه قاعدة مالية، بل يحمل مضموناً عدلياً وتوزيعياً صريحاً، إذ يربط بين التوزيع المالي وبين مؤشرات العدالة الإقليمية والتاريخية. فالمشرع الدستوري العراقي لم يكتفِ بإقرار مبدأ المشاركة في إدارة الموارد، بل أضاف بُعداً إنصافياً من خلال إلزام الحكومة بإعادة توزيع الثروة النفطية وفق اعتبارات العدالة التنموية<sup>(39)</sup>.

كما أنَّ المادة (61/البند رابعاً) من الدستور منحت مجلس النواب صلاحية إقرار الموازنة العامة الاتحادية، وهو ما يُعدُّ ترجمةً لمبدأ الرقابة الشعبية على الإنفاق العام، وبالتالي آلية لتحقيق العدالة المالية والتوزيع العادل للموارد عبر النقاش البرلماني المفتوح<sup>(40)</sup>.

وتتضافر مع ذلك مواد أخرى كالمادة (106) التي أوجبت تأسيس "الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات"، وهي هيئة رقابية ذات طبيعة اتحادية تراقب عدالة توزيع الموارد وتضمن تنفيذ السياسات المالية وفقاً للمبدأ الدستوري للمساواة<sup>(41)</sup>.

وتُضاف أيضاً المادة (14) التي قرّرت مبدأ المساواة أمام القانون دون تمييز، وهي قاعدة عامة تُلقي بظلالها على السياسة المالية، بحيث يكون توزيع الإنفاق متسقاً مع هذا المبدأ، دون تفضيل إقليمي أو طائفي أو سياسي<sup>(42)</sup>. إنَّ جوهر الإطار الدستوري العراقي في هذا الجانب يعبر عن نموذج هجين بين المركزية الاتحادية والمشاركة اللامركزية، حيث تبقى الدولة مسؤولة عن رسم السياسات الكبرى وضمان العدالة في توزيع الموارد، في حين تمارس المحافظات والأقاليم صلاحياتها في الإنفاق المحلي بما لا يتعارض مع القواعد الدستورية العليا.

غير أن التحدي الفعلي يكمن في أن العديد من هذه النصوص الدستورية — وبالأخص المادة (112)، فرغم أن النص يُعبر عن التزام دستوري بتحقيق العدالة في توزيع الموارد، غير أن تطبيقه العملي ظل محدوداً بسبب غياب معايير واضحة لتوزيع النفقات وتداخل الصلاحيات مما جعل العدالة التوزيعية في الممارسة تخضع للاجتهاد السياسي أكثر من خضوعها لآليات دستورية ملزمة. أما في فرنسا، فقد نصَّ الدستور في المادة (72) على توزيع النفقات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية وفقاً لمبدأ "اللامركزية المتوازنة"، بحيث تُراعى احتياجات كل منطقة بناءً على الكثافة السكانية ومستوى التنمية. وتلعب لجنة الموارد المحلية دوراً رقابياً في ضمان العدالة التوزيعية عبر تقييم البرامج المالية الموجهة للمناطق الأقل نمواً وقد أقرَّ مجلس الدولة الفرنسي أن العدالة في الإنفاق تُعدُّ التزاماً دستورياً يرتبط بمبدأ المساواة أمام القانون<sup>(43)</sup>. وفي ألمانيا، تُجسد العدالة التوزيعية أحد أعمدة النظام المالي الفيدرالي. فالمادة (106) من الدستور تنص على مبدأ التعادل المالي الذي يهدف إلى تحقيق التوازن في مستويات التنمية بين الولايات. ويقوم النظام المالي الألماني بتحويل موارد مالية إضافية إلى الولايات الأضعف اقتصادياً لضمان تمتع جميع المواطنين بمستوى مماثل من الخدمات العامة. وقد أثبتت الدراسات أن هذا النظام أسهم في تقليص الفجوة بين ولايات الغرب والشرق بعد الوحدة الألمانية، مما يجعل التجربة الألمانية مثلاً عملياً لتجسيد العدالة التوزيعية من خلال المشروعية الدستورية<sup>(44)</sup>. من خلال المقارنة، يتضح أن تحقيق العدالة التوزيعية يتطلب وجود معايير دستورية واضحة لتوزيع الإنفاق، مع هيئات رقابية مستقلة تشرف على التنفيذ. ففي حين تُعدُّ فرنسا وألمانيا نموذجين ناجحين في تطبيق هذا المفهوم، لا يزال العراق بحاجة إلى تطوير تشريعات مالية تترجم المبادئ الدستورية إلى إجراءات عملية قابلة للقياس والرقابة.



اما على الصعيد التشريعي، يُشكّل قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 الإطار القانوني الأهم الذي ينظّم آليات إعداد الموازنة العامة للدولة، وتوزيع الموارد، وتنفيذ الإنفاق العام وفقاً لمبادئ الشفافية والكفاءة والعدالة. فقد نصّ هذا القانون في المادة (4) على وجوب "إدارة الأموال العامة بطريقة تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة بما يضمن العدالة بين الأجيال والمناطق"<sup>(45)</sup>، وهو بذلك يعكس ترجمةً تشريعيةً واضحةً للمبادئ الدستورية التي تضمن العدالة التوزيعية. كما أكد القانون ذاته في المادة (6) على إلزام وزارة المالية بإعداد استراتيجية الموازنة متوسطة الأجل التي تتضمن توزيعاً قطاعياً وإقليمياً للاعتمادات المالية على أساس أولويات التنمية والعدالة الاجتماعية<sup>(46)</sup>. ويُعدّ هذا التطور التشريعي خطوةً مهمةً نحو تخطيطٍ مالي أكثر توازناً، لأن تحديد الأطر الزمنية المتوسطة يحدّ من التأثيرات السياسية اللحظية ويمنح عدالة التوزيع بعداً استراتيجياً. أما قوانين الموازنة العامة السنوية، فهي الممارسة التشريعية التي تُحوّل النصوص الدستورية إلى واقعٍ ماليٍّ ملموس. إذ تحدّد هذه القوانين سنوياً نسب الإنفاق المخصصة لكل وزارة ومحافظة، وتُظهر عملياً مدى التزام الدولة بمبادئ العدالة التوزيعية. وفي كثيرٍ من الأحيان، تُظهر الموازنات العراقية تبايناً في نسب التخصيصات بين المحافظات، مما يثير نقاشاً حول مدى اتساقها مع روح الدستور<sup>(47)</sup>.

وتُكمل تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الصادرة عن وزارة المالية هذه المنظومة، إذ تضع القواعد التفصيلية للصرف، وتحدّد إجراءات النقل بين الاعتمادات المالية وفق ضوابط محددة، الأمر الذي يساهم في منع التركيز المالي أو الانحراف عن الأهداف الاجتماعية للموازنة<sup>(48)</sup>. كما يجب الإشارة إلى دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي بوصفه الجهة التي تُشرف على سلامة التنفيذ وتراقب مدى التزام الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالقواعد الدستورية والقانونية في توزيع الموارد. فالتقارير السنوية للديوان كثيراً ما رصدت حالات تباين في التخصيص أو قصور في تنفيذ المشاريع ذات الطابع الخدمي، وهو ما يؤثر مباشرةً على العدالة التوزيعية<sup>(49)</sup>. ويلاحظ أنّ الإطار التشريعي العراقي لا يزال بحاجة إلى تطوير نوعي في اتجاه تبني قواعد موضوعية للتوزيع المالي، مثل اعتماد مؤشرات الفقر والبطالة والبنى التحتية كأساس لتوزيع الإنفاق العام، على غرار ما هو معمول به في دولٍ مثل ألمانيا التي تعتمد على معادلاتٍ مالية تضمن تحقيق العدالة المكانية والاقتصادية بين المقاطعات.

إنّ تطوير التشريعات المالية في العراق بات ضرورةً لتحقيق التكامل بين النص الدستوري والممارسة الواقعية، فلا يكفي أن تُعلن الدولة التزامها بالعدالة التوزيعية، بل يجب أن تُفعل أدوات قانونية دقيقة تجعل من هذا المبدأ التزاماً تنفيذياً يمكن قياسه ومساءلة القائمين عليه. ويتّضح من هذا التحليل أن الإطار الدستوري والتشريعي في العراق وضع أسساً عامة للعدالة التوزيعية، لكنه لم يبلور بعدُ منظومةً قانونيةً متكاملة تُحوّل هذه المبادئ إلى سياسات قابلة للتنفيذ والمحاسبة. فالفجوة بين النصوص الدستورية والممارسة المالية تظل قائمة، وتحتاج إلى تشريعاتٍ مكّمة وآليات رقابية فعالة لضمان أن يكون الإنفاق العام أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، لا أداة لإعادة إنتاج الاختلالات التنموية.

## الفرع الثاني

### التحديات والمقترحات لتعزيز العدالة المالية

أولاً: التحديات الدستورية والتشريعية أمام العدالة المالية:

1. غموض النصوص الدستورية المنظمة لتوزيع الثروة الوطنية من أبرز النصوص التي تُثير الجدل في هذا المجال المادة (112) من الدستور، التي نصت على أن "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع الإيرادات بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني مع تخصيص حصةٍ محددةٍ للمناطق المتضررة. هذه المادة تمثل الأساس الدستوري لفكرة العدالة التوزيعية في العراق، إذ تضع مبدأ التوزيع المنصف للإيرادات كالتزامٍ على السلطة الاتحادية، لكنها في الوقت ذاته تعاني من غموضٍ تشريعي في تحديد معايير هذا "الإنصاف" أو آلية حسابه. فالدستور لم يضع معادلة واضحة لقياس العدالة في توزيع الإيرادات، ولم يبين معايير الفقر أو التنمية أو الاحتياج التي يمكن الاستناد إليها في تقسيم الموارد. ونتيجة لذلك، ظلَّ تطبيق المادة مرهوناً بالتوافقات السياسية وليس بحساباتٍ اقتصادية أو اجتماعية دقيقة، مما فتح الباب أمام التفاوت في الإنفاق العام بين المحافظات.

إن غياب مؤشرات محددة للعدالة التوزيعية يجعل من النص الدستوري أقرب إلى "المبدأ الأخلاقي" منه إلى القاعدة القانونية الملزمة، وهو ما يتعارض مع فكرة المشروعية الدستورية التي تُوجب أن تكون النصوص قابلة للتطبيق لا مجرد إعلانٍ للنوايا<sup>(50)</sup>.

2. غياب تحديد دستوري دقيق للعلاقة المالية بين المركز والأقاليم تُظهر المواد (110 - 115) من الدستور العراقي تداخلاً بين الصلاحيات الاتحادية والإقليمية، لا سيما في الشؤون المالية والإدارية. فبينما تعطي المادة (110) الحكومة الاتحادية صلاحيات في "رسم السياسة المالية العامة"، تُجيز المادة (115) للأقاليم ممارسة الصلاحيات غير الحصرية ما لم تُمارس من قبل السلطة الاتحادية.

هذا التداخل يخلق إشكالية قانونية في إدارة الإنفاق العام، إذ لا توجد قاعدة دستورية تفصل بوضوح بين صلاحيات التخطيط المالي الاتحادي وصلاحيات التنفيذ المحلي. والنتيجة هي تضارب الصلاحيات وتعدد مراكز القرار المالي، مما يؤدي إلى تفاوت في الإنفاق بين المحافظات، وضعف المساءلة المشتركة.

إن النصوص الحالية تفتقر إلى "نظام مالي اتحادي متوازن" يحدد النسب والعلاقات المالية بوضوح، مثلما هو الحال في الدستور الألماني الذي يوزع الإيرادات بين الحكومة الفيدرالية والولايات وفق معادلات محددة بالدستور نفسه، وليس بالقوانين السنوية<sup>(51)</sup>.

3. الثغرات التشريعية في قوانين الموازنة والإدارة المالية على الرغم من أن قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 وضع مبادئ مهمة للشفافية والانضباط المالي، إلا أنه لم يتضمّن نصوصاً صريحة تفرض العدالة التوزيعية كهدفٍ إلزامي عند إعداد الموازنة.

فالمادة (4) من القانون تحدد أهداف الإدارة المالية في "تحقيق الانضباط المالي والاستدامة الاقتصادية"، لكنها لم تُدرج "تحقيق العدالة الاجتماعية أو الإقليمية" ضمن تلك الأهداف، مما يُظهر قصوراً تشريعياً واضحاً في ربط السياسة المالية بالتوزيع العادل.

أما قوانين الموازنة السنوية، فإنها تكفي بذكر الاعتمادات الإجمالية لكل محافظة دون تبرير علمي لمعايير التوزيع، وغالبًا ما تتأثر تلك الاعتمادات بالاعتبارات السياسية أو التوازنات البرلمانية أكثر من حاجات التنمية الفعلية

كان الأولى أن ينص قانون الإدارة المالية على مبدأ "التوزيع العادل للإنفاق العام" بوصفه التزامًا قانونيًا على وزارة المالية والحكومة الاتحادية، على غرار ما نص عليه الدستور المصري في المادة (27) من ضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية في النظام الاقتصادي للدولة<sup>(52)</sup>.

4. هيمنة النفقات الجارية وضعف الإنفاق الاستثماري  
من التحديات الكبرى التي تواجه العدالة المالية أن الموازنات العراقية تميل إلى تضخيم الإنفاق التشغيلي (الرواتب والتحويلات) مقابل ضعف الاستثمار العام. فقد بلغت نسبة النفقات الجارية أكثر من 75% من مجموع الموازنة في السنوات الأخيرة، ما يقلص المساحة المالية المتاحة للمشروعات التنموية التي تمس حياة الفئات المهمشة.

ويرجع هذا الخلل إلى غياب نص دستوري أو تشريعي يلزم بتخصيص حد أدنى من الإنفاق الاستثماري الموجه إلى البنية التحتية والخدمات الأساسية في المحافظات الأقل نموًا<sup>(53)</sup>.

إن ترك هيكل الإنفاق دون ضوابط قانونية يؤدي إلى تكريس اللامعالية في توزيع الموارد، ويجعل من الموازنة أداة لإدامة الفوارق لا لتقليصها.

5. ضعف الرقابة البرلمانية والقضائية على العدالة التوزيعية  
رغم أن المادة (61/أولاً) من الدستور منحت مجلس النواب سلطة إقرار الموازنة العامة، إلا أن دوره في مراقبة مدى تحقيق العدالة التوزيعية لا يزال محدودًا. فالبرلمان لا يمتلك جهازًا فنيًا متخصصًا لتقييم الأثر التوزيعي للموازنة قبل التصويت عليها. كما أن القضاء الإداري نادرًا ما ينظر في الطعون المتعلقة بـعدالة توزيع النفقات، رغم أن مبدأ المساواة أمام القانون يقتضي خضوع قرارات الإنفاق العام لرقابة مشروعية الهدف والغاية<sup>(54)</sup>.

من الناحية الدستورية، هناك غياب لآلية رقابية متكاملة تربط بين البرلمان وديوان الرقابة المالية والقضاء الإداري في حماية العدالة المالية، مما يجعل النصوص الرقابية شكلية أكثر من كونها فاعلة.

#### ثانيًا: المقترحات العملية لتعزيز العدالة المالية

انطلاقًا من تحليل الثغرات السابقة، يمكن اقتراح حزمة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية:-

1. إدراج نص دستوري صريح بشأن العدالة المالية  
تعديل الدستور لإضافة مادة جديدة تنص على أن "تلتزم الدولة بضمان العدالة في توزيع الموارد العامة بين المحافظات والأقاليم، استنادًا إلى مؤشرات الفقر والتنمية، ويُصدر قانون يحدد معايير هذا التوزيع."

هذا التعديل يُحوّل مبدأ العدالة من شعار إلى قاعدة دستورية قابلة للتطبيق، على غرار المادة (106) من الدستور الألماني التي تحدد أسس التوزيع بين الحكومة الفيدرالية والولايات<sup>(55)</sup>.

2. تعديل قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019  
ينبغي تعديل المادة (4) بإضافة فقرة تنص على أن "تُعد العدالة الاجتماعية والإقليمية من الأهداف الأساسية للإدارة المالية، وتلتزم وزارة المالية بإعداد تقرير سنوي يوضح أثر الموازنة العامة في تقليص الفوارق التنموية بين المحافظات. هذا التعديل يربط صراحةً بين السياسة

المالية والعدالة التوزيعية، ويجعل من واجب الحكومة تقديم أدلة كمية على مدى التقدم في هذا المجال<sup>(56)</sup>.

3. إصلاح هيكل الموازنة واعتماد موازنة البرامج والأداء  
إعادة هيكلة الموازنة العامة لتقوم على برامج تنموية وأهداف محددة بدلاً من التبويب التقليدي القائم على الوزارات، فموازنة البرامج تتيح رصد الإنفاق على نتائج ملموسة، كتحسين التعليم أو تخفيض الفقر، وتسهم في تحقيق العدالة لأن توزيع الموارد يُصبح مرتبطاً بالنتائج لا بالمساومات السياسية.

4. تعزيز الرقابة القضائية على القرارات المالية  
ينبغي تفعيل دور القضاء الإداري في نظر المنازعات المتعلقة بالإنفاق العام، استناداً إلى مبدأ المشروعية الدستورية، بحيث يحق للمواطنين أو منظمات المجتمع المدني الطعن في القرارات التي تنطوي على إخلال واضح بالعدالة التوزيعية أو تمييز بين المحافظات دون مبرر قانوني مثل تخصيص ميزانيات غير متوازنة بين المحافظات أو منح امتيازات مالية غير مبررة لبعض الجهات على حساب أخرى، الأمر الذي يعزز من شفافية الإنفاق العام ويحد من مظاهر الفساد المالي. فيمكن للقضاء الإداري التدخل لتطبيق مبادئ النزاهة والشفافية في العقود الحكومية والمناقصات العامة، بما يضمن أن جميع القرارات المالية تخضع لمعايير موضوعية واضحة<sup>(57)</sup>. من منظور المقارنة الدولية، تعتمد فرنسا على ديوان المحاسبة لمراجعة جميع النفقات العامة والتأكد من التزام السلطات العامة بالقوانين ومبادئ العدالة التوزيعية<sup>(58)</sup>. وفي ألمانيا، يقوم المكتب الفيدرالي للمراجعة بمراقبة تنفيذ الميزانية العامة وإعداد تقارير دورية عن الانحرافات المالية والإدارية<sup>(59)</sup>. أما في الولايات المتحدة، فيتاح للأفراد الطعن أمام القضاء الفيدرالي في أي تصرف مالي يخالف الدستور أو القوانين الفيدرالية، وهو ما يعكس دور القضاء في حماية المال العام وضمان المساءلة لذلك، فإن تعزيز الرقابة القضائية على القرارات المالية لا يقتصر على حماية المال العام، بل يمتد ليضمن عدالة توزيع الموارد وحقوق المواطنين، ويعمل على ترسيخ ثقافة الشفافية والمساءلة في الإدارة المالية للدولة، بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية في مجال الرقابة المالية والإدارية<sup>(60)</sup>.

5. إصلاح النظام المالي الاتحادي  
ضرورة تبني "نظام مالي اتحادي متوازن يحدد بوضوح نسب توزيع الإيرادات بين المركز والمحافظات وفق معايير تنموية قابلة للقياس، مع إنشاء صندوق وطني للتوازن المالي يشبه النموذج الألماني، يهدف إلى دعم المحافظات الأضعف تمويلاً.

إن العدالة المالية في العراق لن تتحقق بمجرد الإبقاء على النصوص العامة في الدستور، بل تتطلب إصلاحاً دستورياً وتشريعياً يجعل التوزيع العادل للموارد التزاماً قانونياً لا خياراً سياسياً. فالمادة (112) تحتاج إلى تفعيل تشريعي يحدد معايير العدالة بوضوح، وقانون الإدارة المالية يحتاج إلى تعديل جوهري يربط السياسة المالية بالإنصاف الاجتماعي<sup>(61)</sup>.

كما أن الرقابة البرلمانية والقضائية يجب أن تتحول من رقابة شكلية على الأرقام إلى رقابة موضوعية على الأثر الاجتماعي للإنفاق العام، بهذا فقط يمكن أن تنتقل المشروعية الدستورية من كونها مجرد قاعدة شكلية لضبط الإنفاق إلى كونها أداة لتحقيق العدالة التوزيعية والمساواة الاقتصادية بين المواطنين. أما على الصعيد المقارن، فقد واجهت فرنسا وألمانيا تحديات مماثلة

في مراحل مختلفة من تطورهما الاقتصادي، غير أنهما نجحتا في التغلب عليها عبر سياسات مؤسسية واضحة. ففي فرنسا، تم إنشاء المجلس الأعلى للمالية العامة لمتابعة التوازن بين الإنفاق والإيرادات وضمان العدالة في التوزيع، بينما تبنت ألمانيا نظاماً قانونياً متكاملًا لمبدأ الانضباط المالي يمنع تجاوز حدود الموازنة المعتمدة.

#### الخاتمة

#### الاستنتاجات:

يتضح من خلال هذه الدراسة أن الرقابة على الإنفاق العام تمثل ركيزة أساسية لضمان المشروعية والعدالة المالية في النظام الدستوري العراقي، ويتجلى ذلك عبر تعدد الجهات الرقابية وتكامل أدوارها في حماية المال العام وتحقيق الكفاءة في الإنفاق. وفي ضوء ذلك يمكن استخلاص ما يأتي:-

1. وجود أساس دستوري متين للعدالة المالية رغم عموميته إذ إن الدستور العراقي لسنة 2005، رغم عدم تفصيله الكامل لمبدأ العدالة المالية، قد أرسى قاعدة جوهرية تتمثل في مبدأ الملكية المشتركة للثروات الطبيعية (المادة 111) ومبدأ التوزيع المنصف للعوائد النفطية (المادة 112)، ما يشكل أساساً يمكن البناء عليه لتطوير نظام مالي عادل يضمن وحدة الدولة وعدالة توزيع الثروة الوطنية.

2. إرساء مبدأ الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام كضمانة للمشروعية فقد خول الدستور البرلمان سلطة المصادقة على الموازنة العامة ومتابعة تنفيذها وفق (المادة 61/ب)، وهو ما يمثل دعامة أساسية لتجسيد مبدأ العدالة المالية من خلال الرقابة الشعبية غير المباشرة على أولويات الإنفاق واتجاهاته.

3. وجود إطار قانوني تنظيمي لإدارة المال العام أسهم قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 في تقنين المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة عليها، وأدخل مفاهيم حديثة مثل الشفافية المالية والانضباط في الإنفاق، مما يُعد تطوراً نوعياً في التشريع المالي العراقي.

4. إمكانية الاستفادة من التجارب المقارنة فتُظهر تجارب فرنسا وألمانيا والولايات المتحدة أن العدالة المالية تتحقق من خلال آليات مؤسسية واضحة (مثل المجالس المالية الفيدرالية وهيئات التوزيع)، وهو ما يمكن للعراق أن يستلهمه في تطوير منظومته الدستورية والرقابية.

#### التوصيات:-

1. تعديل النصوص الدستورية الخاصة بالموارد المالية وتوزيعها حيث يُوصى بإعادة صياغة المادتين (111) و(112) من الدستور العراقي بما يضمن وضع آلية دستورية واضحة لتوزيع الإيرادات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات، مع تحديد معايير كمية (مثل عدد السكان، مستوى الفقر، الكثافة التتموية)، على غرار المادة (107) من الدستور الألماني التي تُنظم توزيع العائدات الضريبية بين الاتحاد والولايات.

2. ينبغي أن تُضاف مادة جديدة في قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 تُلزم وزارة المالية عند إعداد الموازنة العامة بمراعاة التوازن الإقليمي والاجتماعي، وأن يُدرج هذا المبدأ في مقدمة القانون أو ضمن المادة (3) الخاصة بالأهداف العامة، لتتحول العدالة المالية من توجيهٍ سياسي إلى التزام قانوني ملزم.

3. تفعيل الرقابة البرلمانية بعد التنفيذ وليس فقط عند الإقرار اذ ينبغي تطوير دور البرلمان ليشمل الرقابة اللاحقة على الإنفاق الفعلي، من خلال إلزام الحكومة بتقديم تقارير فصلية وسنوية توضح نسب التنفيذ، ومستويات العدالة المالية بين المحافظات، ورفع هذه التقارير إلى اللجان المختصة في مجلس النواب.

#### الهوامش :-

- (1) سامي الصالحي، المشروعية الدستورية في النظم المالية العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2020، ص112.
- (2) المادة (61/ رابعا) دستور جمهورية العراق لسنة 2005
- (3) المادة (34) والمادة (72) الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل
- (4) المادة(124) دستور جمهورية مصر لسنة 2014
- (5) المحكمة الاتحادية الألمانية التقرير السنوي لعام 2022، بون، 2023، ص14
- (6) المادة (62/ اولاً) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (7) المادة (50) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.
- (8) د. محمود داود حسن، تفسير النصوص الدستورية المالية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2022، ص201
- (9) قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.
- (10) محكمة الحسابات الفرنسية، الرقابة على المالية العامة في فرنسا، 2021، ص5 <https://www.ccomptes.fr/en>
- (11) د. إبراهيم عبد الله إسماعيل، المالية العامة والضبط الدستوري للإنفاق العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 2021، ص115.
- (12) تقرير الأداء والمساءلة المالية للسنة المالية 2023، مكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي (GAO) واشنطن، 2023، ص.21. <https://www.gao.gov> :
- (13) المادة (4) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.
- (14) د. أحمد محمد عبد اللطيف، القانون المالي والنظام الدستوري للرقابة على الإنفاق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019، ص88
- (15) المادة (ثالثاً \ اولا) قانون تعليمات العقود الحكومية رقم 2 لسنة 2014
- (16) د. محمد كامل ليلة، النظام المالي العام والرقابة عليه في الدساتير المقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017، ص122
- (17) فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، في: مأزق الدستور، تحرير: بدور زكي وآخرين، معهد الدراسات الإقليمية، بغداد، 2012، ص7
- (18) المادة (61/ثانياً/ج) الدستور العراقي لسنة 2005
- (19) عبد الستار جبار، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد 3، 2018، ص4
- (20) المادة (3) ، قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.
- (21) المواد (13،14،6/اولا)، قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم 31 لسنة 2011.

- (22) عبد الرزاق السعدي، النزاعات المالية في العقود الإدارية والمدنية، دار الثقافة، عمان، 2019، ص 9
- (23) المواد (315-340) قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.
- (24) المادة (27/أولاً) الدستور العراقي لسنة 2005.
- (25) التقرير السنوي لعام 2022، بغداد، ص 17، متاح على الموقع الرسمي لمجلس الدولة العراقي <https://council-state.iq>
- (26) المادة (7/ أولاً) قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 المعدل.
- (27) المادة (62) من الدستور العراقي لسنة 2005 .
- (28) محكمة القضاء الإداري العليا، قرارها المرقم 52/إداري/2020 في 2020/12/14
- (29) Conseil d'État, Rapport Public 2021: Finances Publiques et Contrôle Juridictionnel, Paris, 2021, p. 22.
- Bundesverwaltungsgericht, Administrative Law Decisions 2022, (30) Leipzig, 2022, p. 45.
- U.S. Court of Federal Claims, Annual Report 2023, Washington (31) D.C., 2023, p. 31.
- (32) د. علي هادي حميدي الشكرابي، الضوابط الدستورية للإنفاق العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2021، ص 11
- (33) د. عبد الستار جبار، المالية العامة والنظام الدستوري العراقي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2021، ص 145
- (34) د. أحمد فتحي سرور، "الشرعية الدستورية ومبدأ العدالة في الإنفاق العام"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، العدد 88، 2019، ص 212.
- (35) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المواد (14)، (61/رابعاً)، (106)، (112).
- (36) المادة (112/أولاً) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (37) د. علي هادي حميدي الشكرابي، "تنظيم الدستور العراقي لإدارة الثروة البترولية"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 34، العدد 2، 2018، ص 54.
- (38) المادة (61/رابعاً) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (39) المادة (106) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (40) المادة (14) دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (41) المجلس الدستوري الفرنسي، القرار رقم 2001-454-2002، مبدأ الإدارة الحرة والتوازن الإقليمي <https://www.conseil-constitutionnel.fr> :
- (42) المادة (106) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، تقرير التوازن المالي لعام 2022، ص 12، 2023، <https://www.bundesfinanzministerium.de>
- (43) المادة (4) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.
- (44) المادة (6) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.
- (45) قوانين الموازنة العامة الاتحادية العراقية للأعوام (2021-2023)، الموقع الرسمي <https://www.moj.gov.iq/view.ashx?i=wq>

- (46) تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية، وزارة المالية العراقية، لسنة 2023، البند (أ/3)، <https://mof.gov.iq>.
- (47) ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لعام 2022، بغداد، ص 17، الموقع الرسمي <https://fbsa.gov.iq>.
- (48) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (112/أولاً).
- (49) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، المادة 106، الصحيفة الرسمية للقوانين الاتحادية، ألمانيا، 2020؛ وزارة المالية الألمانية، تقرير الموازنة الموزعة 2022، برلين، 2023، ص 12. <https://www.bundesfinanzministerium.de>.
- (50) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، المادة (4)، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4550 في 2019/5/6، الموقع الرسمي لوزارة العدل العراقية – جريدة الوقائع العراقية: <https://www.moj.gov.iq/view.ashx?i=wq>.
- (51) قوانين الموازنة العامة الاتحادية العراقية للأعوام (2021–2023)، جريدة الوقائع العراقية، الأعداد المتتابعة.
- (52) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (14)، والمادة (61/أولاً).
- (53) القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، المادة 106، الصحيفة الرسمية للقوانين الاتحادية، 2020.
- (54) وزارة المالية العراقية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023، البند (أ/3)، <https://mof.gov.iq>.
- (55) ضحى علي سلمان، المعالجات القضائية لقصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية، مجلة المعهد، عدد 14، 2023.
- (56) ديوان المحاسبة الفرنسي، الرقابة على المالية العامة في فرنسا، التقرير السنوي 2022، باريس، ص 9، <https://www.ccomptes.fr>.
- (57) المحكمة الفيدرالية للمراجعة المالية الألمانية، التقرير السنوي 2023، بون، 2023، ص 12، <https://www.bundesrechnungshof.de>.
- (58) مكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي، تقرير الأداء والمساءلة لسنة 2023، واشنطن، 2023، ص 21، <https://www.gao.gov>.
- (59) د. أسامة عبد الكريم العزاوي، المالية العامة في النظام الدستوري العراقي، ط1، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، 2020، ص 97.

**المصادر : References**

**أولاً: الكتب القانونية**

1. د. أحمد محمد عبد اللطيف، القانون المالي والنظام الدستوري للرقابة على الإنفاق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
2. د. إبراهيم عبد الله إسماعيل، المالية العامة والضبط الدستوري للإنفاق العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 2021.
3. د. أسامة عبد الكريم العزاوي، المالية العامة في النظام الدستوري العراقي، ط1، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، 2020.
4. د. عبد الرزاق السعدي، النزاعات المالية في العقود الإدارية والمدنية، دار الثقافة، عمان، 2019.
5. د. عبد الستار جبار، المالية العامة والنظام الدستوري العراقي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2021.
6. د. سامي الصالحي، المشروعية الدستورية في النظم المالية العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2020.
7. د. محمود داود حسن، تفسير النصوص الدستورية المالية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2020.
8. د. محمد كامل ليلة، النظام المالي العام والرقابة عليه في الدساتير المقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2017.

**ثانياً: الدساتير والقوانين والتشريعات الرسمية**

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (المواد 14، 27، 61، 62، 102، 106، 111، 112).
2. الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل (المادتان 34 و72).
3. الدستور المصري لسنة 2014 (المادة 124).
4. القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 (المادة 106).
5. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4550 في 2019/5/6.
6. قانون هيئة النزاهة الاتحادية والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل.
7. قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (31) لسنة 2011.
8. قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 المعدل.
9. قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 (المواد 315-340).
10. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
11. تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023، وزارة المالية العراقية.
12. قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (2021-2023).

**ثالثاً: الرسائل الجامعية والبحوث المحكمة**

1. د. علي هادي حميدي الشكراوي، الضوابط الدستورية للإنفاق العام في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2021.

2. د. علي هادي حميدي الشكرابي، "تنظيم الدستور العراقي لإدارة الثروة البترولية"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 34، العدد 2، 2018.
3. د. أحمد فتحي سرور، "الشرعية الدستورية ومبدأ العدالة في الإنفاق العام"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة القاهرة، العدد 88، 2019.
4. عبد الستار جبار، "الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق"، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد 3، 2018.
5. ضحى علي سلمان، "المعالجات القضائية لقصور نصوص قانون الموازنة العامة الاتحادية"، مجلة المعهد، العدد 14، 2023.
6. فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، في: مأزق الدستور، تحرير: بدور زكي وآخرين، معهد الدراسات الإقليمية، بغداد، 2012.
- رابعاً: التقارير الرسمية والمصادر الإلكترونية
1. محكمة الحسابات الفرنسية، الرقابة على المالية العامة في فرنسا، التقرير السنوي 2021 و2022، باريس، <https://www.ccomptes.fr>
2. المجلس الدستوري الفرنسي، القرار رقم 454-2001 لسنة 2002، مبدأ الإدارة الحرة والتوازن الإقليمي، <https://www.conseil-constitutionnel.fr>
3. المحكمة الفيدرالية للمراجعة المالية الألمانية، التقرير السنوي 2023. <https://www.bundesrechnungshof.de>
4. وزارة المالية الألمانية، تقرير الموازنة الموزعة، برلين، 2023. <https://www.bundesfinanzministerium.de>
5. تقرير الأداء والمساءلة المالية للسنة المالية، واشنطن، 2023، مكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي <https://www.gao.gov>
6. ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لعام 2022، بغداد، : <https://fbsa.gov.iq>
7. مجلس الدولة العراقي، التقرير السنوي لعام 2022، بغداد، <https://council-state.iq>
8. وزارة المالية العراقية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2023، البند (أ/3) <https://mof.gov.iq>
9. وزارة العدل العراقية – جريدة الوقائع العراقية، قوانين الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (2021-2023): <https://www.moj.gov.iq>
10. Bundesverwaltungsgericht, Administrative Law Decisions 2022, Leipzig, 2022.
11. U.S. Court of Federal Claims, Annual Report 2023, Washington D.C., 2023.
12. Conseil d'État, Rapport Public 2021: Finances Publiques et Contrôle Juridictionnel, Paris, 2021.

## Constitutional Legitimacy in Public Spending and Financial Justice "Comparative Study"

### Abstract

The constitutional legality of public expenditure represents a fundamental pillar of financial governance and a central mechanism for achieving distributive justice within the state. This study explores the constitutional and legal foundations of public spending in Iraq and evaluates their role in ensuring financial justice, through a comparative analysis with the French and German constitutional systems.

The research argues that the constitutional principle of legality extends beyond mere compliance with budgetary law to encompass the fair and equitable distribution of national resources among regions and social groups, in accordance with the principles of equality and social solidarity. It demonstrates that effective realization of financial justice requires a coherent constitutional framework, a transparent fiscal system, and strong judicial and parliamentary oversight capable of preventing fiscal deviations and ensuring accountability.

Through a rigorous analytical-comparative approach, the study highlights that the Iraqi Constitution of 2005 provides a general but incomplete framework for financial justice. While Articles 61, 62, and 112 affirm the parliamentary and constitutional control over public expenditure and resource distribution, they lack precise criteria for equity among provinces. In contrast, the German Basic Law and the French Constitution embed clear mechanisms for fiscal balance and intergovernmental financial coordination.

The study concludes that consolidating constitutional legality in Iraq necessitates amending the relevant financial provisions of the Constitution and the Federal Financial Management Law No. 6 of 2019 to incorporate distributive justice as a binding constitutional and legal objective. It further recommends the establishment of an independent fiscal oversight authority to ensure transparency, accountability, and fair allocation of public resources in line with constitutional principles and international standards.

**Keywords:** Constitutional legality, public expenditure, financial justice, constitutional oversight, Iraq, France, Germany.