

التكليف القانوني للموازنة الاتحادية الثلاثية في العراق دراسة في ضمانات مبدأ السنوية والرقابة المالية

م.و حسين حزام بدر
الجامعة المستنصرية /كلية العلوم

الملخص

يتناول هذا البحث التكليف القانوني للموازنة العامة الاتحادية الثلاثية في العراق (٢٠٢٣-٢٠٢٥) وبيان مدى مشروعية الإطار الثلاثي في ضوء الدستور وقانون الإدارة المالية الاتحادية، مع التركيز على ضمانات مبدأ السنوية والرقابة المالية. اعتمد البحث المنهج التحليلي-الوصفي لتفسير الطبيعة القانونية لقانون الموازنة وحدود موضوعه، ولا سيما معيار التمييز بين النصوص المالية وغير المالية وإمكان خضوعها للرقابة الدستورية. وتوصل إلى أن الإطار الثلاثي يُمكن قبوله كتخطيط متوسط المدى متى اقترن بمراجعة سنوية ملزمة للجداول والسقوف وبرامج الإنفاق، وإلا تحول إلى إجازة إنفاق ممتدة تُضعف المساءلة الدورية. كما انتهى إلى أن إدراج نصوص تنظيمية بعيدة عن القرار المالي داخل قانون الموازنة يزيد مخاطر عدم الدستورية ويعقد التنفيذ. ويوصي البحث بتقييد مضمون قانون الموازنة بما يرتبط بالاعتمادات والإيرادات وآليات الصرف، وتعزيز أدوات الرقابة (الداخلية والخارجية والقضائية) عبر تقارير دورية وملاحق رقابية سنوية داخل الإطار الثلاثي.

الكلمات المفتاحية : الموازنة الثلاثية، مبدأ السنوية، الرقابة المالية، النصوص غير المالية، المحكمة الاتحادية

The Legal Framework of the Three-Year Federal Budget in Iraq: A Study of Guarantees for the Principle of Annuality and Financial Oversight

Name: Dr. Hussein Hazam Bader

Title: Lecturer

Al-Mustansiriya University / College of Science

hussein_hezam@uomustansiriyah.edu.iq

Abstract

This study examines the legal characterization of Iraq's three-year Federal General Budget (2023–2025) and assesses the legality of the three-year framework in light of the Constitution and the Federal Financial Management Law, with a focus on safeguards for the annuality principle and financial oversight. The study adopts an analytical–descriptive approach to interpret the legal nature of the budget law and the limits of its subject matter—particularly the criterion distinguishing financial from non-financial provisions and the extent to which such provisions may be subject to constitutional review. It concludes that the three-year framework can be accepted as a medium-term planning instrument only if it is accompanied by a binding annual review of schedules, ceilings, and spending programs; otherwise, it becomes an extended spending authorization that weakens periodic accountability. It further finds that inserting regulatory provisions unrelated to the financial decision into the budget law increases the risk of unconstitutionality and complicates implementation. The study recommends restricting the content of the budget law to matters directly related to appropriations, revenues, and spending mechanisms, and strengthening oversight tools (internal, external, and judicial) through periodic reports and annual oversight annexes within the three-year framework .

Keywords : Triennial budget, principle of annuality , financial oversight, non-financial provisions, Federal Court

المقدمة

شهدت المالية العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ اضطراباً واضحاً في انتظام الموازنة السنوية، نتيجة تكرار تأخر إعدادها أو إرسالها أو تشريعها ضمن المدد الدستورية، الأمر الذي أفضى عملياً إلى اتساع نطاق الصرف المؤقت وتذبذب التخطيط المالي وتراجع اليقين في تقدير الإيرادات وتخصيص النفقات. ومع تعاظم متطلبات إعادة الإعمار وتزايد الإنفاق التشغيلي وامتداد المشاريع الاستثمارية لسنوات متعددة، برزت الحاجة إلى أدوات تخطيط مالي متوسط الأجل تضمن استمرارية التمويل وتحّد من الانقطاعات التشريعية التي تترك التنفيذ. في هذا السياق جاء اعتماد الموازنة الاتحادية الثلاثية (٢٠٢٣–٢٠٢٥) بموجب قانون الموازنة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ بوصفه محاولة لتثبيت سقف إنفاقه وبرامج تمويلية تمتد لثلاث سنوات، بما يعزز قابلية تنفيذ المشاريع ويتيح رؤية أوضح للالتزامات المستقبلية. غير أن هذا التحول يثير تساؤلات قانونية تتعلق بطبيعة قانون الموازنة وحدوده الموضوعية، ومدى إمكان إدراج أحكام تنظيمية “غير مالية” فيه، فضلاً عن مدى اتساق الإطار الثلاثي مع مبدأ السنوية الذي يُعد ضماناً

دستورية لتجديد الإذن التشريعي بالإنفاق والجباية وتجديد الرقابة البرلمانية والرقابية والقضائية. كما يطرح النموذج الثلاثي إشكالات بشأن ضوابط التعاقد متعدد السنوات، وإدارة الالتزامات المحتملة، وآليات المناقشة والسقوف، ومدى كفاية أدوات المتابعة والتقارير الدورية لضمان عدم تحول الإطار الثلاثي إلى "إجازة إنفاق ممتدة" تقلص جوهر المساءلة السنوية. لذلك يهدف هذا البحث إلى دراسة مشروعية الموازنة الثلاثية في العراق وتكييفها القانوني، وبيان الضمانات التي تكفل الحفاظ على الرقابة السنوية داخل الإطار الثلاثي، من خلال تحليل أحكام قانون الموازنة رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ وقانون الإدارة المالية الاتحادية، واستقراء دور الجهات الرقابية والقضاء الدستوري في ضبط الحدود الموضوعية لقانون الموازنة وحماية المال العام أن الإطار الثلاثي لا يُقرأ بمعزل عن "القواعد والإجراءات" التي وضعها قانون الإدارة المالية لتنظيم الإعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق والالتزام بمبادئ الموازنة (ومنها **سنوية الموازنة** وشفافيتها يمكن تقديم الموازنة الاتحادية الثلاثية بوصفها امتداداً لتطور "قواعد الإدارة المالية" في العراق، لا بوصفها خروجاً على المبادئ التقليدية للموازنة. ذلك أن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ جاء لتنظيم القواعد والإجراءات التي تحكم التخطيط والإعداد والتنفيذ والرقابة والتدقيق للموازنة، مع تحديد مواعيد لتقديم الموازنات والحسابات الختامية، والتأكيد على الالتزام بمبادئ الموازنة ومنها **سنوية الموازنة** إلى جانب الشفافية والشمولية ووحدة الموازنة، بما يضمن تحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة للسلطة التشريعية

الإشكالية Research Problem : كيف يُكيّف قانونياً نموذج الموازنة الاتحادية الثلاثية في العراق : هل هو تخطيط متوسط الأجل ضمن مبدأ السنوية أم إجازة إنفاق ممتدة تُضعف جوهر السنوية؟ ويتفرع عنها :

١. ما مدى مشروعية الإطار الثلاثي في ضوء القواعد الدستورية وقانون الإدارة المالية؟
٢. أين تقف "الحدود الموضوعية" لقانون الموازنة النص المالي/غير المالي في الموازنة الثلاثية ؟
٣. ما الضمانات العملية لتفعيل السنوية داخل القانون الثلاثي مراجعة / تحديث / جداول سنوية ؟

٤. ما مدى كفاية الرقابة المالية والقضائية لضبط التنفيذ متعدد السنوات؟

أهمية البحث Significance of the Study : تتبع أهمية البحث من كونه يتناول تجربة تشريعية اتحادية جديدة نسبياً في العراق (2023)، 2024، (2025)، ويقاربها من زاويتين متلازمتين: التكييف القانوني (طبيعة الموازنة الثلاثية وموضعها من السنوية (والضمانات الرقابية) الداخلية والخارجية

والقضائية .(كما يفيد البحث عملياً المشرّع والسلطات المالية والرقابية عبر اقتراح أدوات قانونية تُحافظ على الانضباط المالي وتمنع خلق التزامات غير ممولة أو تمديد الإجازة دون رقابة سنوية فعالة .

أهداف البحث Objectives :

١. بيان الأساس القانوني للإطار الثلاثي وحدود مشروعيته
٢. ضبط معيار "المالية/غير المالية" في نصوص قانون الموازنة الثلاثية
٣. تمييز الموازنة الثلاثية عن مبدأ السنوية: مضموناً لا شكلاً
٤. تحليل اختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية في الإعداد والإقرار والرقابة ضمن الإطار الثلاثي
٥. اقتراح ضمانات تشريعية ورقابية لتفعيل السنوية والحد من مخاطر الالتزامات متعددة السنوات

منهجية البحث Methodology :

يعتمد البحث المنهج التحليلي-التفسيري للنصوص (الدستور، قانون الإدارة المالية، قانون الموازنة الثلاثية)، مع المنهج الوصفي لآليات الإعداد والتنفيذ والرقابة، ومنهج المقارنة الجزئية عبر الاستئناس بتقارير ومعايير الشفافية والرقابة المالية العامة ذات الصلة دون تحويل الدراسة إلى مقارنة موسعة.

حدود البحث Scope and Limitations :

١. زمانياً: تركيز أساس على الإطار (2023، 2024، 2025) وما سبقه من قواعد تنظيمية في قانون الإدارة المالية الاتحادية .
 ٢. مكانياً: الموازنة الاتحادية العراقية دون التوسع في موازنات الأقاليم/المحافظات إلا بقدر ما يخدم الإشكالية .
 ٣. موضوعياً : التكيف القانوني و ضمانات السنوية والرقابة المالية، دون الخوض التفصيلي في توزيع التخصيصات القطاعية
- المحور الأول: مشروعية الإطار الثلاثي والتكيف القانوني للموازنة الاتحادية الثلاثية

Section I: Legitimacy of the Triannual Framework and the Legal Characterization of Iraq's Federal Triannual Budget

يقوم الإطار الثلاثي على فكرة الجمع بين التخطيط متوسط الأجل والإجازة التشريعية للإنفاق، بما يثير سؤالاً حول طبيعة قانون الموازنة: هل يبقى قانوناً مالياً سنوياً تُستكمل سنوياً بأدوات تحديث، أم يتحول إلى تشريع ممتد قد يُضعف مبدأ السنوية؟ وتزداد أهمية ذلك مع وجود نصوص في قانون الإدارة المالية تُقرّ مبادئ الموازنة وتضع متطلبات للإفصاح والمرفقات والرقابة، ما يجعل مشروعية الإطار الثلاثي رهينة بمدى احترام هذه المتطلبات وعدم تجاوز الحدود الموضوعية لقانون الموازنة.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للموازنة العامة وموقع الموازنة الثلاثية منها :**Topic I: The Legal Nature of the Public Budget and the Place of the Triannual Budget Within It :**

الموازنة العامة في الفقه المالي تُعد "أداة قانونية-سياسية" لإجازة الإنفاق وتقدير الإيرادات ضمن دورة دورية، وهي في العراق تُشرع بقانون. أما الموازنة الثلاثية فهي صيغة تشريعية متعددة السنوات تُفترض فيها المحافظة على جوهر السنوية عبر آليات مراجعة/تحديث سنوية، وإلا تحولت إلى تمديد للإجازة يحد من المسألة الدورية ويزيد مخاطر الالتزام متعدد السنوات دون تمويل كافٍ المطلوب الأول: الموازنة العامة كقانون مالي وحدودها الموضوعية :

Subtopic I: The Public Budget as a Financial Law and Its Substantive Limits

قانون الموازنة يُفترض أن ينحصر في القواعد ذات الطبيعة المالية (إيرادات/نفقات/اعتمادات/قيود تنفيذية) مع اتصالها المباشر بالتوازن المالي. وتظهر الإشكالية عندما تُدرج نصوص تنظيمية أو إنشائية لا تمثل قاعدة مالية، بما قد يثير شبهة "الخروج عن الموضوع" ويفتح باب الطعن أو الإيقاف الولائي لبعض المواد عند التعارض مع الاختصاصات أو الضمانات الدستورية.

الفرع الأول : مفهوم الموازنة العامة وخصائصها القانونية**Branch I : Concept of the Public Budget and Its Legal Characteristics :****أولاً : مفهوم الموازنة العامة وطبيعتها القانونية**

تُعرف الموازنة العامة بأنها وثيقة/خطة مالية تتضمن تقديراً منظماً لإيرادات الدولة ونفقاتها لمدة محددة غالباً سنة مالية، تُعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فتتحول من "خطة" إلى "إذن قانوني" ملزم يجيز الجباية والإنفاق ضمن حدود معينة. وتتبع أهمية هذا المفهوم من أنه يربط بين التخطيط المالي وبين الشرعية الدستورية للإنفاق العام؛ فالأصل أن التصرف بالمال العام لا يكون مشروعاً إلا بسند تشريعي سابق يحدد مقدار الإنفاق وأوجهه ومدته. وبذلك تتميز الموازنة بطبيعتها المزدوجة: فهي من جانب أداة لتحديد الأولويات وتوجيه الموارد، ومن جانب آخر قاعدة قانونية تضبط حركة الإنفاق وتقيد الإدارة المالية بسقوف واعتمادات محددة. وفي السياق العراقي تتعزز هذه الطبيعة لأن الموازنة تُشرع بقانون، فتكتسب حجية تلزم السلطة التنفيذية، ويغدو الالتزام بالتخصيصات والاعتمادات معياراً لمشروعية الصرف، كما يُعد تجاوزها أو الصرف خارجها مخالفة مالية تستوجب المساءلة وفق القواعد النافذة.

ثانياً : خصائص الموازنة العامة ووظائفها الإلزام، التقدير ، الرقابة ، المبادئ المالية

أول خصائص الموازنة أنها ملزمة بعد إقرارها: فالاعتمادات تصبح سقفاً قانونياً لا

يجوز تجاوزه، ولا يجوز تغيير وجهة الإنفاق إلا وفق الآليات المقررة قانوناً، لأن الإجازة التشريعية تتعلق بالمقدار والغاية معاً. وثاني خصائصها أنها تقديرية : فأرقامها ليست حقائق نهائية بل تقديرات مبنية على فرضيات اقتصادية قد تتبدل، لذلك تقرّ النظم المالية أدوات للمراجعة والتصحيح أثناء السنة، مثل الملاحق أو التعديلات أو الإجراءات التصحيحية، شريطة أن تظل هذه الأدوات منضبطة حتى لا تتحول المرونة إلى طريق لتجاوز الإذن التشريعي الأصلي. وثالث خصائصها أنها ذات وظيفة رقابية : فالموازنة تمثل معياراً للمساءلة السياسية والمالية، لأن التنفيذ يُقاس على ما أُجيز تشريعياً، ثم تُراجع النتائج عبر الحسابات الختامية وتقارير التدقيق والرقابة البرلمانية والرقابية المختصة. ورابع خصائصها أنها ترتبط بمجموعة مبادئ مالية حاكمة مثل السنوية، والشمولية/العمومية، ووحدة الموازنة، والشفافية؛ وهذه المبادئ تشكل ضمانات قانونية لتأمين وضوح الموارد والنفقات ومنع تفتيتها أو إخفائها أو تمديد الإذن دون رقابة دورية. ومن ثم فإن أي صيغة تطويرية -ومنها الموازنات متعددة السنوات -ينبغي أن تُفهم قانونياً بوصفها أسلوباً للبرمجة والإعداد أو التنفيذ، لا باعتبارها تعطيلاً لمبدأ السنوية، بل تبقى مشروطة بوجود مراجعات سنوية فعلية و ضمانات رقابية تمكّن السلطة التشريعية من متابعة التنفيذ سنة بسنة

الفرع الثاني: الحدود الموضوعية لقانون الموازنة)متى تُعد النصوص “ غير مالية

Branch II: Substantive Limits of the Budget Law (When Provisions Are “Non- Financial

يقوم قانون الموازنة على الإذن التشريعي بالجبابة والإنفاق ضمن اعتمادات وجدول، لذا ينبغي أن تبقى حدوده الموضوعية مرتبطة بالقرار المالي للسنة (المالية) أو ضمن أفق محدد في الموازنات متعددة السنوات. (غير أن التطبيق قد يشهد إدراج أحكام تتجاوز الوظيفة المالية المباشرة، فتثور مسألة “النصوص غير المالية .” وللتمييز يُعتمد معياران : أولاً الصلة المباشرة بالاعتماد أو الإيراد أو آليات الصرف والالتزام) كالمناقلات والسقوف والتحصيل والتعاقد ضمن التخصيصات(، وثانياً الضرورة التنفيذية والانضباط المالي، أي أن يكون النص لازماً لتأمين التنفيذ ومنع انفلات الصرف أو تعطل التحصيل. ويُعد النص غير مالي إذا أنشأ قواعد تنظيمية عامة بعيدة عن منطق الاعتماد، كإعادة هيكلة مؤسسات، أو فرض قواعد وظيفية دائمة، أو تعديل قوانين موضوعية عبر الموازنة بدل تشريع مستقل. وتزداد الحساسية في الموازنة الثلاثية لأن الامتداد الزمني قد يغري بإدخال تنظيمات شبه دائمة تُضعف المؤقتية والرقابة السنوية . رقابياً قد تتدخل المحكمة الاتحادية بإجراءات وقتية عند شبهة خروج موضوعي أو مخالفة دستورية؛ ومن ذلك الإشارة إلى الأمر الولائي الصادر

في 12/7/2023 بالعدد 153/ اتحادية/أمر ولائي^١ 2023/الخاص بقانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023، فضلاً عن سوابقها بإلغاء فقرات من موازنة 2021^٢ وعليه يقتضي الضبط: حصر الأحكام غير المرتبطة مباشرة بالاعتماد والإيراد والصرف، وإحالة التنظيمات العامة لقوانين مستقلة، وربط أي استثناءات بآليات مالية قابلة للمراجعة السنوية داخل الإطار الثلاثي مع تقارير دورية ملزمة.

المطلب الثاني: التكيف القانوني للموازنة الثلاثية وتمييزها عن السنوية

Subtopic II: Legal Characterization of the Triannual Budget and Its Distinction from Annuality

تكيف الموازنة الثلاثية يدور بين وصفين: تخطيط متوسط المدى يظل السنوي فيه هو نافذة الإجازة الفعلية، أو إجازة ممتدة قد تُضعف الرقابة السنوية. ويُرجَّح التكيف الأول إذا اقترنت الثلاثية بجداول/ملاحق سنوية ملزمة تُحدِّث الأرقام وتعيد عرضها للسلطة التشريعية ضمن آجال معلومة

الفرع الأول : الإطار الثلاثي : تخطيط متوسط المدى أم إجازة ممتدة

Branch I: The Triannual Framework: Medium-Term Planning or Extended Authorization

يرتبط الإطار الثلاثي للموازنة بفكرة "السقف متوسط الأجل" التي تُبنى على توقعات الإيرادات والنفقات لثلاث سنوات، بما يسمح بتخطيط إنفاقي أكثر استقراراً من النمط السنوي المتذبذب، ومن حيث المبدأ، يحقق هذا الإطار مزيتين واضحتين: تحسين قابلية التنبؤ المالي عبر تثبيت مسار تقديري للإيرادات والإنفاق، وتمكين المشاريع الاستثمارية من الارتباط بخطة تمتد لأكثر من سنة دون انقطاع تشريعي متكرر. كما يُسهم عملياً في تقليل أثر التأخير السياسي في إقرار الموازنة السنوية، إذ يوفر مرجعية مالية تمتد زمنياً وتخفف فجوات التعطل التي تُربك التنفيذ وتراكم الالتزامات. غير أن الخطر القانوني يظهر عندما تُعامل السنتان اللاحقتان معاملة السنة الأولى ذاتها دون مراجعة تشريعية دورية فعّالة، فتتحول الثلاثية إلى "إجازة إنفاق ممتدة" تُضعف جوهر المساءلة السنوية. ويتعاضم هذا الخطر كلما اتسع نطاق الأحكام المرافقة للموازنة لتقترب من تنظيمات عامة لا تتصل مباشرة بالاعتماد أو الإيراد أو آليات الصرف، بما يقلص مساحة الرقابة السنوية على إعادة ترتيب الأولويات وفق المتغيرات وفي التجربة العراقية، يُشار إلى أن معالجة ظاهرة التأخر المتكرر في إقرار الموازنات دفعت نحو إطار متوسط الأجل "يُقدّم مرة واحدة"، مع تصور أن السنة الأولى واجبة التنفيذ بينما تُراجع السنتان اللاحقتان بإجراءات لاحقة تضمن عدم تجميد الرقابة السنوية. كما تؤكد دراسات قانونية حديثة بشأن "الموازنة متعددة السنوات" ضرورة عدم تعطيل مبادئ الموازنة، وأن قبول الإطار متعدد السنوات دستورياً يفترض بقاء السنوية

أداة رقابية حاکمة داخل الإطار الثلاثي لا خارجه. وبناءً عليه، يكون التكييف القانوني الرشيد: موازنة سنوية داخل إطار ثلاثي؛ أي أن السنوية هي الأصل (إذن ومساءلة وتقييم سنوي)، والثلاثية مجرد أداة للتخطيط والسقوف المتوسطة الأجل^١ الفرع الثاني: أثر الإطار الثلاثي على مبدأ السنوية والاعتماد والتخصيص

Branch II: Impact of the Triannual Framework on the Annuality Principle, Appropriation, and Allocation

(١) الأثر على السنوية والاعتماد والتخصيص:

إن السنوية لا تُختزل في "سنة على الغلاف"، بل في تجديد الإذن التشريعي والمساءلة دورياً؛ فإذا لم تُفعل مراجعة سنوية فعلية داخل الإطار الثلاثي ضعفت السنوية عملياً، كما أن الاعتماد المالي يفترض أن يبقى محدداً وقابلاً للتتبع والمساءلة، بينما قد يوسع تعدد السنوات مساحة المناورة التنفيذية في الالتزام والصرف ما لم تُقيد بضوابط سنوية صارمة، أما التخصيص ربط النفقة بغرض محدد فيتأثر عند ترحيل التخصيصات أو تراكم التزامات استثمارية دون تحديث سنوي، فتتراجع شفافية: من صرف؟ ولماذا؟ وبأي سند؟

(٢) قواعد الضبط: سنوية الإذن داخل تخطيط ثلاثي:

يمكن ضبط الأثر عبر جعل الاعتماد السنوي وحدة الالتزام حتى لو كان التخطيط ثلاثياً، أي: تُنفذ السنة الأولى بإذن كامل، وتراجع السنتان اللاحقتان سنوياً عبر جداول وسقوف وتقارير ملزمة.

ويقتضي ذلك إلزام الحكومة بتقديم معلومات أوفى للبرلمان (سقوف، تقديرات، مؤشرات تنفيذ، أسباب الانحراف) بما يعزز الإفصاح والحوكمة داخل الإطار الثلاثي. وعليه، فالإطار الثلاثي يُقبل قانونياً متى ظلّ التخطيط ثلاثياً لكن الإجازة والمساءلة سنويتين، وبخلافه يغدو أقرب إلى "إجازة ممتدة" تُضعف ضمانات السنوية.

المبحث الثاني: الاختصاصات الدستورية والإجراءات التشريعية في الموازنة الثلاثية

Topic II: Constitutional Competences and Legislative Procedures in the Triannual Budget¹

تتحدد مشروعية الموازنة الثلاثية أيضاً بمدى احترام الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية: التنفيذية في الإعداد والتنفيذ، والتشريعية في الإقرار والتعديل والرقابة. وفي الموازنة متعددة السنوات تتعاضد أهمية مرفقات المشروع (الفرضيات، تقديرات النفط، سقوف الإنفاق، خطط القروض)، لأن نقص الإفصاح يضاعف مخاطر الالتزامات غير الممولة. كما تؤدي الرقابة القضائية دور "صمام أمان" عند تجاوز الحدود أو المساس بضمانات الشرعية

المالية .

المطلب الأول : اختصاص السلطة التنفيذية في الإعداد والتنفيذ ضمن إطار ثلاثي

Subtopic I: Executive Authority in Preparation and Implementation Under a Triannual Framework

تتولى الحكومة إعداد المشروع وفق الفرضيات الاقتصادية والإيرادية ، ثم تنفيذ الموازنة ضمن الاعتمادات والقيود . وفي الإطار الثلاثي تتضاعف واجباتها في تقديم مرفقات تبين السقوف والالتزامات والمخاطر المالية، مع ضمان ألا يتحول التخطيط إلى تعاقدات تمتد بلا ضوابط أو رقابة سنوية على الالتزام والصرف .

الفرع الأول : ضوابط التقدير والإفصاح ومرفقات المشروع

Branch I: Rules of Estimation, Disclosure, and Mandatory Attachments

يقتضي الإطار الثلاثي — حتى يكون منسجماً مع مقتضيات المشروعية — إفصاحاً موسعاً ومرفقات تفصيلية تُظهر الفرضيات والمخاطر والضمانات والالتزامات. وقد ألزم قانون الإدارة المالية وحدات الإنفاق بنشر بيانات ووثائق وتقارير عن نشاطاتها المالية والإدارية (السابقة والحالية والمستقبلية) بشكل منتظم وفي الوقت المناسب، ومن بينها وثيقة السياسة المالية وما تتضمنه من أهداف وقواعد السياسة المالية والتنبؤات الاقتصادية والافتراضات الرئيسية والمخاطر المالية وقائمة الضمانات الحكومية، فضلاً عن التقديرات المفصلة للإيرادات والتقارير الشهرية ونتائج التدقيق الفصلي والبيانات المالية السنوية وتقرير ديوان الرقابة المالية .

الإفصاح في الموازنة الثلاثية ليس ترفاً إجرائياً، بل هو شرط مشروع وظيفي يلزم الإذن بالإنفاق، لأن البرلمان لا يستطيع منح إجازة واعية ما لم تُعرض عليه فرضيات التقدير ومصادر المخاطر وأثرها على الاستدامة المالية.

وتزداد أهمية الإفصاح في الإطار الثلاثي تحديداً، لأن امتداد الأفق الزمني يضاعف عدم اليقين: تغيّر أسعار النفط، وتبدّل الكميات المصدّرة، وتقلّب سعر الصرف، وتبدّل كلف الدين، وكلها عناصر قد تُحوّل تقديرات السنوات اللاحقة إلى أرقام "غير قابلة للمساءلة" إذا لم تُشرح وثوَّق منذ لحظة التشريع.

ومن ثمّ تصبح مرفقات مشروع الموازنة جزءاً من البنية القانونية للمشروع لا مجرد وثائق مساعدة، لأنها تُتيح للسلطة التشريعية اختبار مدى واقعية التقدير، وفهم حدود الالتزام، وتقييم ما إذا كانت السقوف المقترحة تتوافق مع مبادئ الانضباط والشفافية المنصوص عليها في الإطار المالي العام.

وعملياً، تبرز ثلاثة مرفقات محورية لا يستقيم معها النقاش البرلماني من دونها: أولاً: فرضيات النفط : السعر المرجعي، والكميات، والطاقة التصديرية، والخصومات، وكلف الاستخراج/النقل (مع بيان أثر كل فرضية على الإيرادات

وعلى فجوة العجز المحتملة.

ثانياً : خطة القروض والضمانات وخدمة الدين (الاقتراض الداخلي/الخارجي، آجال الاستحقاق، الفوائد، الضمانات السيادية، سقوف الدين (وربطها بقدرة الدولة على السداد ومخاطر إعادة التمويل خلال السنوات الثلاث).

ثالثاً : سقوف الإنفاق التشغيلي والاستثماري لثلاث سنوات (ومسار كتلة الرواتب والدعم والتحويلات) مع مؤشرات الاستدامة وأثر السقوف على المشاريع المستمرة والجديدة، حتى لا تتحول الثلاثية إلى "تمديد تلقائي" لالتزام دون تحديث رقابي سنوي.

وقد انتقدت تحليلات قانونية عراقية حديثة اتساع مضمون الموازنة متعددة السنوات من دون تعزيز كافٍ لوثائق الإفصاح، وعدّت ذلك إخلالاً بجودة المعلومات اللازمة للتشريع والرقابة، خصوصاً عندما تُبنى سنوات لاحقة على تقديرات لا تُعرض أدوات قياس مخاطرها بوضوح .

كما أن تعليمات تنفيذ قانون الموازنة الثلاثية، بوصفها إطاراً مكملاً للتطبيق، تؤكد عملياً الحاجة إلى تنظييمات وضوابط تُسهّل المتابعة وتُحكم التنفيذ، وهو ما يفترض معه أن تكون البيانات المرافقة للمشروع واضحة منذ البداية لتقليل مساحة التأويل أثناء التطبيق .

وعليه يُقترح تشريعياً اعتبار مرفقات الإطار الثلاثي جزءاً من "متطلبات الشكل" لمشروع القانون :فإذا نقصت الفرضيات أو غابت جداول الدين أو لم تُرفق السقوف والتحليلات الأساسية، يُعاد المشروع لاستكمالهِ أو يُشترط استكمالهِ قبل القراءة النهائية، ضماناً لرقابة برلمانية فعلية ومساءلة قابلة للتتبع سنةً بسنة داخل الإطار الثلاثي .

الفرع الثاني : حدود الالتزام والتعاقد متعدد السنوات ومخاطره القانونية

الخطر الأكبر في الموازنة الثلاثية لا يكمن في "تمديد الأفق" بذاته، بل في توسيع التعاقد متعدد السنوات دون ربطه بضوابط تمويلية سنوية واضحة، بما قد يولّد التزامات مستقبلية تفوق الإيرادات المتحققة فعلاً أو تتعارض مع القدرة المالية عند تقلب أسعار النفط.

ويظهر ذلك عندما تُبرم عقود طويلة الأجل فتُقيّد اعتمادات سنوات لاحقة، فتُفضّل إنفاقاً "مقيّداً بالعقد" على حساب أولويات سنوية طارئة (أمنية/خدمية/اجتماعية (لا يمكن تأجيلها. كما تتعقد المسألة إذا تغيّرت الفرضيات الاقتصادية أو حدثت صدمة مالية، لأن الجهة المتعاقدة تنتمسك بحقوقها التعاقدية بينما تتراجع مرونة الدولة في إعادة التخصيص داخل السنة.

وتؤشر تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي إلى مخاطر عملية مرتبطة بالعقود

والمشاريع، مثل غياب دراسات الجدوى الاقتصادية لمعظم المشاريع وعدم دقة/تحديث الكلف التخمينية، وهي نقاط تزيد احتمال تضخم الالتزامات المستقبلية وتضعف الرقابة على كفاءة التعاقد.

لذلك يقتضي ضبط الالتزام متعدد السنوات اعتماد قواعد تنفيذية صريحة، أهمها:

- (١) سقف التزام سنوي يُعامل كوحدة إلزام، حتى لو كان التخطيط ثلاثياً
- (٢) موافقة مسبقة للمشروعات الكبرى بعد تحليل كلفة-منفعة ودراسة جدوى موثقة قبل الإحالة والتعاقد

(٣) ملحق تعاقدات متعددة السنوات يُنشر ويُحدَّث سنوياً) قيمة العقد، مدد الالتزام، الدفعات السنوية، مصدر التمويل

(٤) تدقيق رقابي مسبق/لاحق بحسب طبيعة العقد ومخاطرة، وربط الصرف بسلامة الإجراءات والتسعير والتقدم الفعلي

وبذلك تُحفظ "السنوية" كوحدة مساءلة، ويُمنع تحول الإطار الثلاثي إلى تفويض تعاقدي واسع يُراكم التزامات خارج الرقابة الدورية

المطلب الثاني : اختصاص السلطة التشريعية في الإقرار والتعديل والرقابة

Subtopic II: Legislative Authority in Approval, Amendment, and Oversight

يتمثل دور البرلمان في الإجازة والتعديل ضمن حدود لا تُنشئ التزامات غير ممولة، ثم الرقابة أثناء التنفيذ عبر الاستجواب واللجان والتقارير الدورية. وفي الموازنة الثلاثية تصبح الرقابة السنوية ضرورة لضمان أن الإطار المتوسط لا يبتلع جوهر المساءلة البرلمانية

الفرع الأول: حدود التعديل البرلماني وضمان عدم خلق التزامات غير ممولة

Branch I: Limits of Parliamentary Amendment and Avoiding Unfunded Commitments

يُفترض أن ينطلق التعديل البرلماني في الموازنة من قاعدة حاکمة: لا إنفاق بلا تمويل، لأن الإضافة غير الممولة تُحوّل القانون من أداة ضبط إلى أداة تراكم عجز والتزامات، وفي الإطار الثلاثي تتضاعف حساسية هذه القاعدة، إذ لا يكفي تقدير أثر التعديل على سنة واحدة، بل يجب بيان كلفته لثلاث سنوات وما يترتب عليه من التزامات تعاقدية أو تشغيلية مستقبلية، لذلك ينبغي اشتراط أن يُرفق بكل تعديل برلماني مصدر تمويل واضح: زيادة إيراد محدد، أو تخفيض بنود أخرى، أو إعادة توزيع داخل السقف دون رفع إجمالي الالتزامات، كما يلزم منع إضافة درجات وظيفية/مشروعات إذا كانت لا تمتلك غطاءً تمويلياً مستداماً، لأن النفقات التشغيلية بطبيعتها تميل إلى "الثبات والتضخم" وتُقيّد سنوات لاحقة.

وتتأكد هذه الأهمية في العراق مع الميل التاريخي لارتفاع النفقات الجارية مقارنة بالاستثمار، بما يضغط على المرونة المالية عند تغير أسعار النفط أو حدوث صدمات سيولة.

ومن الضوابط العملية أيضاً إلزام التعديل البرلماني ببيان أثره على العجز والدين وخدمة الدين ضمن الأفق الثلاثي، حتى لا تُنشأ التزامات تتجاوز القدرة على التمويل. ويُستحسن تقييد التعديلات التي تُنشئ التزامات ممتدة (عقود طويلة/مشاريع كبرى) بشرط تحليل مالي مُسبق يوضح الكلفة السنوية ومصدر التمويل وتوقيتات الصرف. كما ينسجم ذلك مع متطلبات الانضباط المالي وتحسين نوعية معلومات الموازنة المقدمة للسلطة التشريعية، بما يضمن أن التعديل لا يتحول إلى "التزام مؤجل الدفع" خارج الرقابة. وعليه، يكون الضابط الأدق: أي زيادة يقابلها تمويلٌ محدد وإلا تُرفض، وأي تعديل يُولد أثراً ممتداً يجب أن يُفاس ويُعلن ضمن سنوات الإطار الثلاثي قبل إقراره^١

الفرع الثاني : آليات الرقابة أثناء التنفيذ التقارير الدورية ، الاستجواب ، لجان المتابعة

Branch II: Oversight During Implementation (Periodic Reports, Interpellation, Follow - Up Committees)

تتحقق الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة الثلاثية عبر بناء "بنية متابعة" سنوية لا تكتفي بالنص التشريعي.

أولاً : التقارير الدورية؛ إذ تُلزم وزارة المالية والجهات المنفذة بتقديم تقارير فصلية/نصف سنوية عن نسب الصرف، والانحرافات عن التقديرات، وأسباب التعثر، ومصير الالتزامات التعاقدية، بما يسمح بقياس الأداء مقارنةً بسقف الإطار الثلاثي.

وتبرز أهمية التقارير في السنتين الثانية والثالثة لأنها تمنع التعامل معهما كـ "ترحيل تلقائي" لاعتمادات السنة الأولى دون مراجعة سياسية ومالية.

ثانياً: السؤال البرلماني والاستجواب؛ وهما أداتان لإلزام الحكومة بتفسير تجاوز الاعتمادات، أو توسع الالتزامات، أو تغيير أولويات الإنفاق، وربط ذلك بمسؤولية الوزير/الجهة المنفذة عن الانضباط المالي.

وتزداد فاعلية الاستجواب عندما يُبنى على بيانات محاسبية وتدقيقية منشورة، لا على معلومات عامة، لأن جوهر الرقابة هو "إثبات الانحراف" لا مجرد الإعلان عنه.

ثالثاً: لجان المتابعة المتخصصة للمشروعات الكبرى متعددة السنوات؛ بحيث تُتابع (الكلفة/نسب الإنجاز/دفعات العقد/مصدر التمويل/المناقلات) وتقدم تقاريرها للبرلمان ضمن مواعيد ثابتة.

ويتقوى هذا المسار بتقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي السنوية وتقارير التدقيق التي تكشف المخالفات ونقاط الضعف في التعاقد والتنفيذ، وتُعد "مدخلاً موضوعياً" لاستعمال الأدوات البرلمانية بصورة فعّالة.

وعليه، لا يكفي وجود قانون ثلاثي؛ بل يجب أن تُفرض معه التزامات تقريرية سنوية ملزمة تُعرض على البرلمان، وتُربط بنتائج واضحة: تصحيح، أو مساءلة، أو إعادة ترتيب داخل السقوف ويتوقف التكيف القانوني للموازنة الثلاثية على جعلها أداة تخطيط متوسط الأجل لا بديلاً عن السنوية؛ أي أن تحديث الجداول، ومراجعة الالتزامات، وإعادة تقدير الفرضيات يجب أن تتم سنوياً.

كما أن منع خلق التزامات غير ممولة أو تعاقدات ممتدة بلا رقابة يتطلب قواعد تُظهر "كلفة الالتزام عبر السنوات" وتربطها برقابة البرلمان والديوان معاً، وأخيراً تمثل الرقابة القضائية-ولا سيما الأوامر الولائية عند قيام شبهة خروج عن حدود قانون الموازنة- مؤشراً على قابلية ضبط الانحرافات عندما تتجاوز الحدود الدستورية/المالية.

المحور الثاني: ضمانات مبدأ السنوية والرقابة المالية في ظل الموازنة الثلاثية : Section II: Safeguards of the Annuality Principle and Financial Oversight Under the Triannual Budget

إذا كانت الثلاثية ترفع مستوى التنبؤ المالي، فإنها في المقابل قد تُضعف "الدورة الرقابية" ما لم تُصمم ضمانات تُعيد السنوية إلى مركزها كإجازة ومساءلة. وتكمن الضمانات في مستويين: ضمانات السنوية داخل الإطار الثلاثي عبر المراجعة والتحديث السنوي، وضمنات الرقابة المالية والقضائية عبر تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية وآليات المساءلة والاسترداد. كما تتقاطع هذه الضمانات مع متطلبات الشفافية التي تشدد عليها تقارير رقابية ووثائق دولية حول تحسين الحوكمة المالية في العراق

المبحث الأول: ضمانات السنوية داخل الإطار الثلاثي (الرقابة السنوية والمراجعة والتحديث)

Topic I: Annuality Safeguards Within the Triannual Framework (Annual Oversight, Review, and Updating)

"يؤكد قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ أن إعداد الموازنة وتنفيذها ورقابتها وتدقيقها يجب أن يتم وفق قواعد وإجراءات ملزمة، مع الالتزام بمبادئ الموازنة ومن بينها سنوية الموازنة وشفافيتها ووحدتها وشموليتها، وبما يحقق استقراراً مالياً ويحسن نوعية المعلومات المقدمة للسلطة التشريعية. وبناءً عليه، فإن مشروعية الإطار الثلاثي لا تستقيم بوصفه إجازة ممتدة، بل بوصفه تخطيطاً متوسط الأجل تُستعاد داخله السنوية عبر مراجعة/تحديث سنوي وتغذية رقابية منتظمة بالمعلومات والوثائق".

السنوية هنا تُفهم كضمانة للشرعية المالية لا كقيد شكلي. أي أن المهم هو تكرار الإجازة/المراجعة دورياً، وتمكين البرلمان والجهات الرقابية من تقييم الانحرافات وتصحيحها. وتتحقق هذه الضمانة عبر أدوات (1): جداول سنوية ملحقه بالقانون

الثلاثي، (2) ملاحق أو تعديلات سنوية إلزامية، (3) موازنة تكميلية عند الطوارئ، و (4) تقارير تنفيذية تُعرض ضمن آجال ثابت

المطلب الأول: السنوية كضمانة للشرعية المالية مضمونها لا شكلها

Subtopic I : Annuality as a Safeguard of Financial Legality (Substance, Not Form)

السنوية تعني أن الإنفاق العام لا يُجاز إلا ضمن دورة دورية تسمح بالتقييم والمساءلة وتحديد المسؤولية. فإذا تحولت الثلاثية إلى "إجازة ممتدة" دون مراجعة سنوية ملزمة، فقدت السنوية مضمونها ولو بقيت النصوص تتحدث عنها.

الفرع الأول : السنوية كإجازة إنفاق ووسيلة مساءلة دورية

Branch I: Annuality as Spending Authorization and Periodic Accountability

يُعدّ مبدأ السنوية من أكثر مبادئ الموازنة اتصالاً بفكرة الشرعية المالية؛ لأنه يحدد "وحدة الزمن" التي تُمنح فيها الإجازة ويُمارس ضمنها التقييم والمساءلة. فالإنفاق العام لا يُفهم في دولة القانون بوصفه نشاطاً إدارياً محضاً، بل هو تصرفٌ يمسّ المال العام، ومن ثمّ لا يُترك لمنطق الضرورة أو الملاءمة وحدهما، وإنما يُقيّد بإذن تشريعي سابق، وبمراجعة دورية لاحقة. وتتبع أهمية السنوية في التجربة العراقية من أن اختلال انتظام الدورة الميزانية بعد -2003 سواء بتأخر الإقرار أو تعثر الجداول أو اتساع الصرف المؤقت- خلق فجوة بين "القاعدة" و"التطبيق"، الأمر الذي يجعل إعادة تأكيد السنوية ليست مسألة شكلية، بل مسألة ضمانات رقابية ومساءلة.

أولاً: السنوية بوصفها "إجازة إنفاق" محددة زمنياً

السنوية كإجازة تعني أن البرلمان يمنح الحكومة حق الإنفاق والتحصيل لمدة زمنية محددة، ويحدد ضمن ذلك سقف الاعتمادات ووجوه التخصيص. وهذه الإجازة ليست وصفاً تاريخياً لفكرة "سنة مالية"، بل هي ممارسة دستورية تُوازن بين احتياج السلطة التنفيذية إلى الاستمرار في تقديم الخدمات، وحق السلطة التشريعية في ضبط الأولويات وحماية المال العام.

الإجازة تُقيد الإنفاق بحدود الاعتماد والتخصيص

الإجازة السنوية، في جوهرها، تُحوّل التقديرات إلى اعتمادات مُجازة، فتغدو كل نفقة مشروطة بوجود "باب/فصل/مادة" مُحددة؛ وبذلك تمنع السلطة التنفيذية من التصرف خارج الحدود المقررة، وتمنح البرلمان معياراً لقياس التجاوز والانحراف. ويتجلى هذا المنطق في قواعد الإدارة المالية الاتحادية التي تؤكد الانضباط والشفافية وتقديم البيانات اللازمة لإقرار الموازنة ومتابعتها، بوصف ذلك جزءاً من فلسفة "الإذن الواعي" لا "الإذن الشكلي". السنوية ليست "تحديد مدة" فقط بل "تحديد مسؤولية" لأن تقييد الإجازة بزمان محدد يُنتج تلقائياً نقطة توقف سنوية تُعاد عندها مساءلة الحكومة: هل صُرف المال وفق الإجازة؟ هل

تحققت الأهداف؟ هل ظهرت انحرافات؟ ومن هنا، فإن السنوية لا تستقيم بمجرد تضمين الأرقام في قانون، بل بتوفير شروط الفهم والرقابة التي تجعل الإجازة ذات معنى وظيفي **”السنوية وحق البرلمان في إعادة ترتيب الأولويات”** الظروف الاقتصادية والاجتماعية تتغير: صدمات نفطية، أزمات سيولة، طوارئ خدمية، نزوح، أو تغير في كلفة المشاريع. لذا فإن السنوية تمنح البرلمان-عبر الإجازة الدورية-حق إعادة وزن الأولويات وتعديل مسارات الإنفاق وفق مقتضيات المرحلة، بدل أن تتحول أولويات سنة ما إلى “برنامج ممتد” لا يُمس إلا بصعوبة.

ثانياً: السنوية بوصفها “مِيعار مساءلة دورية” : الركيزة الثانية للسنوية هي المساءلة. فالموازنة لا تكتمل قانونياً بوصفها إذناً مسبقاً فقط، بل تكتمل وظيفياً حين تتبعها رقابة وتقييم. ولهذا تُعد السنوية “جسر” بين مرحلتين: الإذن قبل الصرف (والتقييم بعد الصرف) .

المساءلة تقوم على مقارنة المخطط بالمنفذ : تُقاس كفاءة الإدارة المالية بقدرتها على تحويل التقديرات إلى نتائج ضمن حدود الاعتماد، وبقدرتها على تفسير الانحرافات: لماذا انخفضت الإيرادات؟ لماذا زادت النفقات؟ هل كانت الانحرافات بسبب ظرف موضوعي أم ضعف في التخطيط أم مخالفة؟ وهنا تظهر قيمة التقارير السنوية والتدقيق الخارجي: فهي تُنتج مادة رقمية وقانونية قابلة للمساءلة. **التدقيق الخارجي قاعدة بيانات للمساءلة البرلمانية** : تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي-وبخاصة التقرير السنوي-لا تُعد مجرد وثيقة فنية، بل هي إحدى أهم “مستندات المساءلة” التي يمكن أن تُبنى عليها الأسئلة البرلمانية والاستجوابات ولجان التحقيق، لأنها توثق المخالفات، ونقاط الضعف في التعاقد والتنفيذ، ومدى الالتزام بالقواعد⁷.

المساءلة تتعلق أيضاً بجودة المعلومات لا فقط بوجودها. إذ قد تُقدّم معلومات كثيرة ولكنها غير قابلة للمقارنة، أو متأخرة، أو غير مفصلة، أو لا تكشف الالتزامات المستقبلية. لذلك يربط قانون الإدارة المالية فكرة الانضباط والشفافية بمقتضيات تقديم بيانات ووثائق تُحسن نوعية القرار التشريعي والرقابي.

ثالثاً: السنوية في التشريع المالي العراقي بين القاعدة والتطبيق

(١) **السنوية ومتطلبات قانون الإدارة المالية الاتحادية** : قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 وضع إطاراً “مبدئياً” يهدف إلى تقوية الانضباط والشفافية وتحسين إدارة الإيرادات والنفقات، وإلزام الإدارات بتقديم حسابات ختامية ضمن مواعيد، وتكريس قواعد تقوي الرقابة على المال العام ومع أن السنوية تُفهم تقليدياً كمبدأ للموازنة، إلا أن القانون يُقاربها عملياً عبر متطلبات الإفصاح، وضبط الالتزامات، وتوثيق التنفيذ، وفرض آجال للحسابات، وهي

عناصر تُعيد للسنوات مضمونها الرقابي^١

(٢) **خلل انتظام الدورة الميزانية وأثره على السنوية** : تاريخياً، واجه العراق بعد 2003 تعثرات في انتظام الدورة الميزانية السنوية، ما أدى إلى توسيع مساحات "الصرف المؤقت" والالتزامات المتراكمة، وأضعف عملياً فكرة أن السنة المالية "نقطة تقييم" واضحة. هذا الواقع هو الذي جعل النقاش حول الموازنة الثلاثية (2023)، 2024، (2025) نقاشاً حول: هل هي علاج تنظيمي يحمي السنوية أم مسار يهملها؟

رابعاً: السنوية داخل الإطار الثلاثي في قانون موازنة 2023، 2024، 2025 : قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (13) لسنة 2023 (للسنوات 2023)، 2024، (2025) قدّم أول تجربة اتحادية صريحة لإطار متعدد السنوات، وهنا تظهر مفارقة قانونية دقيقة: إطار متعدد السنوات لا يعني بالضرورة إلغاء السنوية، لكنه قد يقود إلى ذلك إذا تحولت السنوات اللاحقة إلى "تنفيذ تلقائي" دون مراجعة.

(١) **أين يمكن أن تتأثر السنوية داخل الثلاثية؟** في الإجازة: إذا عُدّت الأرقام المقررة للسنوات الثلاث إنذاراً نهائياً لا يُراجع، تقلصت لحظة الإجازة السنوية.

في المساءلة: إذا غابت "حزمة سنوية" من التقارير والتحديثات والمقارنات، فقد البرلمان أداة التقييم الدوري، في الالتزامات: إذا توسعت الالتزامات التعاقدية على سنوات لاحقة دون سقف سنوية واضحة، تصبح السنوية غير قادرة على إعادة ترتيب الأولويات.

(٢) **دور تعليمات تنفيذ الموازنة في حماية السنوية عملياً** تعليمات تسهيل تنفيذ قانون الموازنة للسنوات (2023، 2024، 2025) رقم (1) لسنة 2023 تُعد إطاراً تطبيقياً يهدف إلى تنظيم التنفيذ وتوحيد الإجراءات، وهو ما يمكن أن يُستخدم لتعزيز السنوية عبر إلزام التقارير والتحديث السنوي وتوثيق الالتزامات، لكن التعليمات -بمفردها- لا تكفي إن لم تُترجم إلى "مواعيد تقريرية" ملزمة ومعلنة ومرتبطة بمساءلة سياسية.

خامساً: كيف تُفَعّل السنوية داخل الإطار الثلاثي؟ (نموذج "الحزمة السنوية") السنوية داخل الإطار الثلاثي لا تتحقق بتثبيت أرقام ثلاث سنوات، بل بإلزام السلطة التنفيذية بتقديم حزمة سنوية متكاملة تُعرض على البرلمان والرقابة، ويمكن تصورها كالتالي:

(١) **تحديث سنوي للجداول والسقوف والفرضيات** تحديث فرضيات النفط (سعر/كميات/تصدير) وانعكاسها على الإيرادات □

والعجز.

- تحديث السقوف التشغيلية والاستثمارية ونسب الإنجاز.
- بيان الالتزامات القائمة للسنوات اللاحقة وكيف تغيرت
- (٢) **تقارير دورية داخل السنة (ربع سنوية/نصف سنوية) :** تقرير يوضح : نسب الصرف، الانحرافات، أسباب التعثر، المناقشات، الالتزامات التعاقدية، ومدى الالتزام بالاعتمادات. وتتحول هذه التقارير إلى مادة جاهزة للسؤال البرلماني والاستجواب.

- (٣) **ملحق سنوي للالتزامات متعددة السنوات :** تضمن :قيمة العقد، مدة الالتزام، الدفعات السنوية المتوقعة، مصدر التمويل، ومؤشرات المخاطر. هذا الملحق يمنع أن يتحول الإطار الثلاثي إلى تفويض تعاقدي "غير مرئي".
- (٤) **ربط الحزمة السنوية بالحسابات الختامية والتدقيق :** الرقابة اللاحقة تكتمل بالحسابات الختامية والتدقيق الخارجي. وهنا تتضاعف أهمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي بوصفه منتجاً لمعلومات المساءلة، من خلال تقاريره السنوية التي تكشف المخالفات ونقاط الضعف.

سادساً :السنوية والرقابة القضائية كآلية "ضبط عند الانحراف" : تدخل القضاء الدستوري- عند قيام شبهة مخالفة أو تجاوز حدود قانون الموازنة-يُعد مؤشراً على أن السنوية (ومعها الشرعية المالية) لا تُترك للتوازنات السياسية وحدها . وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا أمراً ولائياً بالعدد (153) اتحادية/أمر ولائي (2023/بتاريخ 12/7/2023 يتضمن إيقاف تنفيذ مواد محددة من قانون الموازنة رقم (13) لسنة ٢٠٢٣⁵.

وهذا المسار يؤكد أن تجاوز الحدود الموضوعية أو المساس بضمانات الاختصاص والشرعية المالية قد يفتح باب الرقابة القضائية ، بما يعزز فكرة أن السنوية ليست مجرد "نقاش إداري" بل ضمانات ذات صلة بالنظام الدستوري المالي .

سابعاً :خلاصة الفرع واستنتاجاته التشغيلية : السنوية تقوم على إجازة محددة زمنياً ومساءلة دورية قائمة على بيانات قابلة للمقارنة ، الإطار الثلاثي لا يكون مشروعاً وظيفياً إلا إذا بقيت السنوية وحدة الإذن والمسؤولية، وبقيت الثلاثية أداة للتخطيط والسقوف ، جوهر المعالجة ليس "عدد السنوات"، بل "بنية التقارير والتحديث السنوي "التي تمنع الإجازة الممتدة وتعيد للبرلمان حق الإجازة والمساءلة دورياً.

تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي تمثل عصب المساءلة البرلمانية لأنها توثق المخالفات والتجاوزات وتدعم أدوات الرقابة. القضائية-وخاصة الأوامر الولائية- تبقى صمام أمان حين يظهر تجاوز حدود المشروعية أو الاختصاص

(6) الفرع الثاني: الاستثناءات المشروعة (الترحيل، الالتزامات الاستثمارية)

Branch II: Legitimate Exceptions (Carryover and Multi-Year Investment Commitments)

لا يُفهم مبدأ السنوية في الفقه المالي بوصفه "حظراً مطلقاً" على امتداد الآثار المالية لما بعد السنة، وإنما بوصفه قاعدة تنظيمية تُبقي الإجازة البرلمانية والمساءلة الدورية هي الأصل، وتسمح باستثناءاتٍ ضيقة تُبرّر بالحاجة العملية بشرط أن تُحاط بقيود تمنع تحويلها إلى وسيلة لإخفاء العجز أو تمرير إنفاق غير منظور. وفي هذا الإطار تبرز صورتان رئيستان للاستثناء المشروع:

أولاً - الترحيل (Carryover): الترحيل يُعدّ استثناءً مهنيّاً تفرضه طبيعة التنفيذ، عندما تتعذر المباشرة أو الإكمال ضمن السنة بسبب إجراءات تعاقدية أو إطلاقات أو عوامل فنية. غير أن مشروعيته تتوقف على أن يكون الترحيل "محدداً ومُفصلاً عنه" لا عاماً ومفتوحاً؛ أي يُقَيّد ببيان سبب عدم التنفيذ، وحجم المتبقي، والجهة المستفيدة، والمدة المتوقعة للإنجاز، مع إدراجه بوضوح في وثائق السنة اللاحقة حتى لا يتحول إلى تضخيم للأرقام أو مشاريع "ورقية". كما يتطلب الترحيل ربطه بقاعدة الانضباط في الدخول بالالتزام وعدم تحميل الخزينة تبعاتٍ بلا تخصيص مُتحقق، وهي قاعدة تُعدّ من صلب فلسفة قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 في ضبط الالتزام والصرف ضمن الاعتمادات.

ثانياً :- الالتزامات الاستثمارية متعددة السنوات: وهي أكثر حساسية من الترحيل لأنها تُنشئ "أعباء مستقبلية" قد تُقيّد حرية الموازنة السنوية اللاحقة. لذلك تُقبل قانوناً بوصفها ضرورة للمشروعات الكبرى (طرق، طاقة، مياه)... شريطة أن تُدار بمنطق "سقف التزام سنوي داخل كلفة كلية معلومة"، وأن تُرفق بجداول تُظهر الكلفة الإجمالية ومصادر التمويل ومراحل الإنجاز، وأن تُحدّث سنوياً مع رقابةٍ لاحقة تُقارن المخطط بالمنفذ. وتؤكد تقارير ديوان الرقابة المالية الاتحادي في تقويمه السنوي أهمية تتبع الالتزامات التعاقدية ومواطن الإخفاق في التنفيذ كمدخلٍ للمساءلة. ومن زاوية دستورية/رقابية، نَبّهت دراسات عراقية حديثة إلى أن القبول بالموازنة متوسطة الأجل أو المتعددة السنوات لا يعني تعطيل السنوية، بل يقتضي بقاء الرقابة القضائية والبرلمانية فاعلة تجاه نصوص الموازنة وما ينشأ عنها من التزامات^١. وعليه يجب أن يُعرّف الاستثناء في "القانون الثلاثي" تعريفاً ضيقاً، ويُقيد بإجراءات مراجعة سنوية تُعيد للبرلمان حقه في التقييم والتعديل وتمنع أن يصبح الاستثناء قاعدةً دائمة^(٢).

المطلب الثاني: أدوات تفعيل السنوية داخل قانون ثلاثي**Subtopic II: Tools to Activate Annuality Within a Triannual Budget Law**

إن تفعيل السنوية داخل إطار ثلاثي لا يتحقق بإعلان "سنة مالية" فحسب، بل بوجود أدوات إلزامية لإعادة فتح الرقابة سنوياً عبر التقارير والبيانات الختامية والتدقيق الدوري. ومن هنا، يمكن تأسيس مقترح "ملحق/جداول سنوية إلزامية" للسنتين الثانية والثالثة على فكرة أن قانون الإدارة المالية ذاته ربط سلامة التنفيذ بانتظام التقارير وبالالتزام بالتدقيق الدوري ونشر النتائج، الأمر الذي يعيد للسنوية مضمونها الرقابي حتى عند اعتماد إطار متعدد السنوات^(١) يُفعل مبدأ السنوية داخل القانون الثلاثي عبر إلزام تشريعي بالمراجعة السنوية للأرقام والجداول، وبإصدار ملاحق أو تعديلات سنوية للسنتين الثانية والثالثة، وبضبط حالات الطوارئ بالموازنة التكميلية وفق شروط موضوعية وإجرائية.

الفرع الأول: المراجعة السنوية الإلزامية (ملحق/تعديل/جداول سنوية)**Branch I: Mandatory Annual Review (Annex/Amendment/Annual Tables)**

أولاً: ماهية المراجعة السنوية وأهميتها داخل الإطار الثلاثي: تُعدّ المراجعة السنوية الإلزامية حجر الزاوية لضمان أن الإطار الثلاثي لا "يبتلع" مبدأ السنوية؛ لأن جوهر السنوية يتمثل في تجديد الإجازة والرقابة دورياً لا في مجرد اعتماد أرقام لمدد أطول. فالموازنة متعددة السنوات قد تُقبل كأداة تخطيط متوسطة الأجل، لكن مشروعيتها الوظيفية تتوقف على وجود قناة سنوية تُعيد للبرلمان حق المراجعة والتصحيح والمساءلة، وتُبقي التنفيذ الحقيقي رهناً ببيانات مُحدّثة تقارن المخطط بالمنفذ. ومن ثمّ فإن أي إطار ثلاثي بلا مراجعة سنوية يتحول عملياً إلى "تفويض ممتد" يضعف الرقابة ويزيد مخاطر التزام تعاقدية طويل الأجل خارج المراجعة الدورية، وهو ما يتعارض مع مقتضيات الانضباط المالي ومتطلبات الشفافية التي أكدها قانون الإدارة المالية الاتحادية.

ثانياً: نماذج الصياغة التشريعية للمراجعة السنوية وآليات تفعيلها : يمكن صياغة المراجعة السنوية تشريعياً بأحد ثلاثة نماذج مترابطة:

أ) ملحق سنوي إلزامي تقدمه الحكومة قبل بداية كل سنة مالية، يتضمن تحديث الإيرادات والنفقات، وإعادة تقدير فرضيات النفط (سعر/كميات/تصدير) ، ونسب تنفيذ المشاريع، ومصفوفة الانحرافات وأسبابها، وإعادة ترتيب الأولويات داخل سقف الإطار الثلاثي.

ب) تعديل سنوي يُلجأ إليه عند الانحرافات الجوهرية أو ظهور التزامات

جديدة أو تغيرات اقتصادية مؤثرة، على أن يكون التعديل مقيداً بضوابط “لا إنفاق بلا تمويل” وبيان أثر التعديل على السنوات اللاحقة، لا على سنة واحدة فقط.

ت) جداول سنوية ملحقه بالقانون الثلاثي تُقر سنوياً وتُعدّ هي نافذة التنفيذ الفعلي (اعتمادات/تخصيصات/سقوف) ، وبذلك تبقى السنوية هي وحدة الالتزام والمساءلة، بينما يبقى الإطار الثلاثي إطاراً للتخطيط والسقوف فقط. وتُسند هذه المقاربة فكرة أن الموازنة متعددة السنوات “لا مانع منها” إذا اقترنت بضمانات دستورية ورقابية، وأهمها التحديث السنوي الملزم ووضوح الالتزامات متعددة السنوات ونشر بياناتها بما يسمح للبرلمان وديوان الرقابة بمتابعة التنفيذ ومساءلته سنوياً. كما أن ربط المراجعة السنوية بتقارير تنفيذية دورية، وإحالتها إلى البرلمان وديوان الرقابة المالية الاتحادي، ينسجم مع متطلبات تحسين شفافية الموازنة وجودة المعلومات اللازمة للتشريع والرقابة، ويمنع تحول الثلاثية إلى مسار “تنفيذ تلقائي” للسنتين الثانية والثالثة^١

الفرع الثاني: الموازنة التكميلية وضوابط مواجهة الطوارئ والانحرافات

Branch II: Supplementary Budget and Rules for Emergencies and Deviations

تُعد الموازنة التكميلية (أو التعديل التشريعي على قانون الموازنة (أداة دستورية- مالية لمعالجة الصدمات التي تُخلّ بتوازنات الموازنة، مثل الانخفاض الحاد في الإيرادات النفطية، أو الطوارئ الأمنية/الصحية، أو الانحرافات الكبيرة في سعر الصرف وكلفة خدمة الدين. وتتمتاز هذه الأداة بأنها تُعيد القرار إلى مساره الشرعي: تعديل الإجازة لا مجرد توسيع التنفيذ بقرارات إدارية، بما يحفظ مبدأ السنوية ويمنع “الجمود التشريعي” داخل التخطيط الثلاثي.

أولاً : شروط الموضوعية الموضوعية للموازنة التكميلية تقوم على تعريف “الطوارئ المالية” تعريفاً موضوعياً قابلاً للقياس (هبوط نسبة محددة من الإيرادات، ارتفاع غير متوقع في خدمة الدين، طارئ يفرض إنفاقاً إلزامياً)، كي لا يتحول وصف الطارئ إلى ذريعة لتعديلات واسعة. كما يجب قصر التعديل على بنود محددة مع بيان أثره على السنوات اللاحقة داخل الإطار الثلاثي، لأن التعديل غير المقيد قد ينشئ التزامات ممتدة تُقيد الموازنات اللاحقة بلا تمويل مستدام.

ثانياً : شروط الموضوعية الإجرائية والرقابية تقتضي عرض الأسباب والمستندات والتحليل المالي على البرلمان بصورة صريحة: ما سبب الانحراف؟ ما بدائل المعالجة؟ وما كلفة كل خيار؟ بحيث تكون القراءة البرلمانية قائمة على معلومات وليس على أرقام مجردة. ويُستحسن أن يُرفق بالتعديل “ملحق طوارئ” يوضح :

تقدير الإيراد بعد الصدمة، حجم العجز الجديد، إجراءات التصحيح (خفض/إرجاء/إعادة ترتيب)، وأثر ذلك على المشاريع والالتزامات. وفي التطبيق العراقي، يُلاحظ أن وجود احتياطي للطوارئ ضمن قانون الموازنة يمثل أداة تخفيف أولية قبل اللجوء للتعديل التشريعي، لكنه لا يغني عن الموازنة التكميلية إذا كانت الصدمة كبيرة أو ممتدة.

ما من زاوية الرقابة اللاحقة، فيتعين إخضاع التعديل لتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي ضمن تقاريره السنوية/التدقيقية للتحقق من سلامة التقدير وصحة الصرف ومدى تحقق غاية الطوارئ، لأن التدقيق الخارجي هو "ذاكرة المساءلة" التي تُبنى عليها الرقابة البرلمانية اللاحقة. وبذلك تتعزز فكرة أن التخطيط الثلاثي يجب أن يظل قابلاً للتصحيح سنوياً عبر أدوات (تعديل/ملحق/جداول محدثة)، لا أن يتحول إلى مسار جامد يُفيد الدولة عند أول صدمة مالية.

المبحث الثاني : الرقابة المالية والقضائية على تنفيذ الموازنة الثلاثية

Topic II: Financial and Judicial Oversight of Triannual Budget Implementation

تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الانفاق الحكومي والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ضوء تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى ، تُضاعف الموازنة الثلاثية الحاجة إلى رقابة فعّالة لأن امتداد الالتزامات عبر سنوات يوسع مساحات المخاطر التعاقد، الترحيل، تضخم النفقات، ضعف الإفصاح . وتتم الرقابة عبر :

- ١- رقابة داخلية في الجهات المنفذة،
- ٢- رقابة خارجية من ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتقاريره السنوية والمتخصصة،
- ٣- رقابة قضائية/دستورية عند الطعن أو عند تجاوز الحدود الدستورية أو المساس بالضمانات.

المطلب الأول: الرقابة المالية الداخلية والخارجية ودورها في حماية المال العام

Subtopic I: Internal and External Financial Oversight and Its Role in Protecting Public Funds

تتعاظم أهمية الرقابة الخارجية في الموازنة الثلاثية بسبب توسع الالتزامات متعددة السنوات وخطر "تراكم الالتزام" خارج السقوف التمويلية. وقد عزز قانون الإدارة المالية هذا الاتجاه في إدارة حساب عائدات النفط والغاز بإخضاعه لتدقيق

ديوان الرقابة المالية الاتحادي ومدقق خارجي معروف دولياً، مع إلزام وزير المالية برفع تقارير تفصيلية ونتائج التدقيق الفصلية إلى مجلس النواب واللجان المختصة، بما يوفر نموذجاً عملياً لرقابة دورية يمكن القياس عليه في الإطار الثلاثي.

الرقابة الداخلية تمنع المخالفة قبل وقوعها عبر ضوابط الالتزام والتدقيق والصرف، والرقابة الخارجية تكشف الانحرافات وتُحرك المساءلة عبر تقارير الديوان. وفي الإطار الثلاثي يجب أن تتحول الرقابة إلى "رقابة دورية سنوية" لا رقابة ختامية مؤجلة.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية (الالتزام، التدقيق، ضوابط الصرف

Branch I: Internal Control (Commitment, Audit, Spending Controls)

تُمثل الرقابة الداخلية داخل وحدات الإنفاق خط الدفاع الأول لحماية المال العام، لأنها تمنع المخالفة قبل وقوعها وتكشف الانحراف مبكراً، ولا تقتصر على "إجراءات محاسبية" بل هي منظومة مسؤوليات وضبط وتوثيق.

أولاً: رقابة الالتزام تعني التحقق المسبق من: وجود اعتماد نافذ، وتوافق النفقة مع الغرض المخصص، وسلامة إجراءات التعاقد والتجهيز، وأن أمر الصرف لا يُنشئ التزاماً يتجاوز السقف أو يرحل عبئاً غير ممول للسنة اللاحقة.

وتزداد أهميتها في الموازنة الثلاثية لأنها تُواجه خطر "تضخم الالتزامات المتراكمة" عبر سنوات، لذلك يلزمها سجل التزامات متعدد السنوات يُبين الكلفة الكلية والمبالغ الملتزم بها سنوياً.

ثانياً: التدقيق الداخلي يعمل كرقابة موازية/لاحقة لفحص العمليات والوثائق والامتثال، ويُفترض أن ينتج "إنذارات مبكرة" عن الانحرافات قبل أن تتحول إلى مخالفات كبيرة أو نزاعات تعاقدية.

وتُظهر دراسات عراقية حديثة أن رفع جودة التدقيق الداخلي يرتبط بتفعيل متطلبات الكفاءة المهنية ومعايير العمل، بما يعزز قدرته على تقليل مخاطر الفساد المالي والإداري داخل الوحدة الاقتصادية/الحكومية.

ثالثاً: ضوابط الصرف تشمل تسلسل الموافقات، اكتمال المستندات المؤيدة، المطابقة مع قواعد المحاسبة الحكومية، وتوثيق مراحل الصرف بما يضمن قابلية التتبع والمساءلة.

ولمنع "الفراغ الرقابي" يجب توزيع الأدوار بدقة بين الأمر بالصرف، والدوائر المالية، والتدقيق الداخلي؛ وقد استخدمت أدبيات عراقية أدوات تنظيم المسؤوليات مثل مصفوفة (RACI) لتقليل تداخل الصلاحيات وتحديد من "ينفذ/ يُسأل/ يُستشار/ يُبلغ" داخل دورة النفقة.

وفي الإطار الثلاثي يُقترح إلزام الجهات بتقارير فصلية عن الالتزامات القائمة

والمترابطة ونسب الإنجاز، وأن تُربط هذه التقارير بحدود التزام سنوية صارمة حتى لا يتحول التخطيط المتوسط إلى إنفاق غير منضبط. كما يسند القانون العراقي فكرة الارتباط الفني لتشكيلات الرقابة والتدقيق الداخلي بوزارة المالية، مع واجبات إبلاغ ديوان الرقابة عند حصول خلافات تتعلق بالصرف، بما يعزز "سلسلة الضبط" داخل التنفيذ .

الفرع الثاني : الرقابة الخارجية (ديوان الرقابة) (والتقارير الدورية وآليات المتابعة

Branch II: External Control (Federal Board of Supreme Audit), Periodic Reports, and Follow - Up Mechanisms

يمثل ديوان الرقابة المالية الاتحادي حجر الأساس في الرقابة الخارجية لأنه يقدم "صورة مستقلة" عن سلامة التنفيذ وكفاءة الإنفاق . وتتجسد فاعليته أولاً عبر التقارير السنوية التي تُظهر أنماط المخالفات المتكررة ومواطن الضعف في الصرف والتعاقد وتقديم الحسابات . وثانياً عبر تقارير تقييم الأداء المتخصص التي تنتقل من فحص المشروعات الشكالية إلى قياس الكفاءة والفعالية في القطاعات، فتمنح اللجان البرلمانية أدلة تفصيلية قابلة للمتابعة .

وتزداد أهمية ذلك في الإطار الثلاثي لأن المخاطر لا تظهر في السنة الأولى فقط، بل تتراكم في السنتين الثانية والثالثة عبر التزامات ممتدة وانحرافات عن السقوف . ولتعظيم الفاعلية الرقابية، يُقترح إلزام الديوان بتقديم "ملحق رقابي سنوي" خاص بالسنتين الثانية والثالثة يضم :نسب تنفيذ الجداول، حجم الالتزامات متعددة السنوات، ومدى الانحراف عن السقوف والأسباب .

ويُستحسن أن يتضمن الملحق "مصفوفة إنذار مبكر" للالتزامات : مشروع/عقد/دفعة سنوية/مصدر تمويل/مخاطر تأخير أو تضخم كلفة ، كما ينبغي ربط هذا الملحق بجلسات استماع برلمانية محددة المواعيد، بحيث تتحول الملاحظات إلى توصيات ملزمة بخطة تصحيح ، ومن أدوات المتابعة الفاعلة أيضاً "تتبع تنفيذ التوصيات" عبر قوائم متابعة تُحدّث دورياً وتُحال للجان المختصة ، ويتكامل ذلك مع دور هيئة النزاهة بوصفها جهة تحقيق/ملاحقة في شبهة الفساد، بينما يقوم الديوان بوظيفة التدقيق والفحص وإنتاج الأدلة الفنية⁸ .

وقد نبّهت دراسات عراقية إلى أن قصور التنسيق بين الأجهزة الرقابية يؤدي إلى ازدواجية وهدر في الجهد والوقت ويضعف الأثر الرادع ، لذا يُقترح اعتماد آليات تنسيق رسمية :تبادل التقارير، لجان مشتركة، وتحديد نقاط اتصال دائمة بين الديوان والنزاهة واللجان البرلمانية .

ويُعزّز هذا التكامل تحويل الملاحظات الرقابية من "نتائج بعيدة" إلى إجراءات

تصحيح أثناء التنفيذ، خصوصاً في المشاريع متعددة السنوات. وبذلك تصبح الرقابة الخارجية جزءاً من "دورة سنوية داخل إطار ثلاثي"، لا مجرد تقرير يُقرأ بعد فوات فرصة الإصلاح. وتتحقق الحوكمة في الثلاثية عندما تُقاس الالتزامات سنوياً، وتُعلن الانحرافات، وتُتابع التوصيات حتى الإغلاق

المطلب الثاني: الرقابة القضائية/الدستورية والمسؤولية القانونية عن المخالفات المالية

Subtopic II: Judicial/Constitutional Review and Legal Liability for Financial Violations

الرقابة القضائية تؤمن حماية دستورية للشرعية المالية عبر فحص مدى دستورية نصوص الموازنة وحدودها الموضوعية، كما تؤمن مساءلة عن المخالفات عبر قواعد المسؤولية الإدارية والمدنية والجزائية واسترداد الأموال. وفي الموازنة الثلاثية تزداد أهمية هذه الرقابة بسبب اتساع مدة الأثر واحتمال تضمين نصوص غير مالية أو خلق التزامات ممتدة.

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على قانون الموازنة وحدودها

Branch I: Constitutional Review of the Budget Law and Its Limits

تحقق الرقابة الدستورية على قانون الموازنة في العراق عبر الطعن المباشر بعدم الدستورية، وكذلك عبر الأوامر الولائية متى توافرت حالة الاستعجال وخشية وقوع ضرر يتعذر تداركه قبل الفصل في الدعوى. وقد كشفت تجربة موازنة (2023)، 2024، (2025) عن فاعلية هذا المسار؛ إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا أمراً ولائياً بالعدد (153) اتحادية/أمر ولائي (2023/بتاريخ 12/7/2023) تضمن إيقاف تنفيذ مواد محددة من قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023 لحين البت بالدعوى الدستورية. ثم تابعت المحكمة نظر الطعون والطلبات المرتبطة بالقانون، وأصدرت قرارات لاحقة في شأن بعض الدعاوى والطعن الحكومي، بما يبين أن قانون الموازنة-رغم طبيعته المالية-يبقى خاضعاً للرقابة الدستورية متى أثار شبهة مخالفة دستورية أو تجاوزاً لاختصاصات مرسومة. وتدل هذه الممارسة على أن تدخل المحكمة ينصرف -في جوهره- إلى ضبط ثلاثة مسارات:

أ) حدود الموضوع المالي: عندما تتضمن الموازنة نصوصاً تتجاوز "الوظيفة المالية" إلى تنظيمات عامة أو تعديلات تمس مراكز قانونية بصورة لا تتصل مباشرة بالاعتماد والإيراد وآليات التنفيذ، فتقترب من "نصوص غير مالية" قابلة للطعن.

ب) حماية الضمانات الدستورية/الرقابية: عندما ينتج عن النص مساس بمبدأ السنوية أو يخلق أثراً يحد من تجدد المساءلة أو يتعارض مع متطلبات الرقابة على

المال العام.

(ج) ضبط الالتزامات غير المنضبطة: حين تُثار شبهة أن النص يفتح باب التزامات ممتدة أو ترتيبات تمويلية دون ضوابط تكفل الانضباط المالي أو تقييد السلطة التنفيذية بما يتجاوز منطق الإجازة السنوية.

وفي التحليل الفقهي العراقي الحديث، تؤكد الدراسات المتخصصة بالموازنة متعددة السنوات أن "عدم وجود مانع دستوري صريح" لا يعني إطلاق يد المشرع دون قيود، بل يقتضي تضمين آليات تُبقي السنوية والمساءلة قائمة داخل الإطار الثلاثي، وإلا تحولت الثلاثية إلى تفويض ممتد يضعف الرقابة الدورية. كما نبهت دراسات أخرى إلى أهمية ضبط الإطار الإجرائي للطعن ومواعيده في القوانين المالية متوسطة الأجل؛ لأن حساسية آثار الموازنة تستدعي وضوحاً في مسار الرقابة القضائية وتوقيتها حتى تكون الرقابة فعّالة وليست شكلية.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية والمدنية والجزائية وآليات الاسترداد

Branch II: Administrative, Civil, and Criminal Liability and Recovery Mechanisms

تتدرج المسؤولية عن المخالفات المالية في العراق على نحو يُحقق "تدرج الجزاء" بحسب طبيعة الفعل ونتيجته، وبحسب ما إذا كان الانحراف مجرد مخالفة لإجراءات الصرف أم اعتداءً على المال العام. ويمكن بيان ذلك وفق المحاور الآتية:

أولاً - المسؤولية الإدارية/الانضباطية: تقوم عندما يُخلّ الموظف بواجبات الوظيفة أو يتجاوز قواعد الالتزام والصرف أو يُخلّ بالتسلسل الإداري والضوابط المحاسبية، دون اشتراط تحقق ضرر مالي جسيم بالضرورة. وهي تُفعل بإجراءات التحقيق الإداري وفرض العقوبات الانضباطية وفق قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، بوصفه الإطار الأساس لتأديب الموظف العام عند مخالفة الواجبات أو التعليمات^١. ويلاحظ الفقه الإداري العراقي أن قيام المسؤولية الانضباطية له منطق مستقل عن الجزائية، وقد تتأثر أحياناً بنتائج الحكم الجزائي من حيث الثبوت لا من حيث "الجزاء التأديبي" بذاته.

ثانياً - المسؤولية المدنية التعويض: تتحقق إذا ترتب على الفعل غير المشروع ضررٌ بالمال العام أو بحقوق الدولة المالية، فيُطالب المتسبب بالتعويض وجبر الضرر، سواء كان الضرر ناشئاً عن خطأ شخصي أو تقصير مهني أو إخلال بواجب قانوني. ويُسند ذلك إلى القواعد العامة للمسؤولية المدنية في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951، ولا يمنع التعويض المدني من المساءلة الجزائية متى توافرت شروطها. وفي التحليل القانوني الحديث، تُبرز الدراسات العراقية أن معيار

لتعويض لا ينفصل عن إثبات الضرر والرابطة السببية وتقدير درجة التقصير، بما يضمن عدم إفلات المتسبب من جبر خسارة المال العام حتى لو تعقدت المسؤولية الجزائية

ثالثاً - المسؤولية الجزائية جرائم المال العام: تنهض إذا توافرت أركان الجريمة في أفعال الاعتداء على المال العام كالرشوة والاختلاس والتزوير والإضرار العمدى أو غيره من صور الفساد المالي، فتتخذ الإجراءات الجنائية مسارها (تحقيقاً ومحاكمة) مع ما يترتب عليها من عقوبات أصلية وتبعية، وقد تتوسع آثارها لتشمل إجراءات منع السفر والحجز والتحفظ وفق ما تسمح به القوانين النافذة والإجراءات القضائية. ويُعزّز هذا المسار وجود تنظيم مؤسسي في هيئة النزاهة لمتابعة ملفات الاسترداد والتعاون الخارجي ضمن تعديلات تشريعية لاحقة لقانون الهيئة.

رابعاً - آليات الاسترداد والتحفظ والحجز: تكتمل منظومة حماية المال العام بأدوات الاسترداد، وأهمها تفعيل الدعوى المدنية/الجزائية لاسترجاع الأموال، وإجراءات التحفظ والحجز على الأموال محل الشبهة، وتنسيق الجهود بشأن الأصول المهربة خارج العراق. ويتصل بذلك قانون صندوق استرداد أموال العراق رقم (9) لسنة 2012 الذي يقرّ مسارات للعمل القانوني تجاه الأموال محل الاسترداد ويدعم مسار المتابعة^١. كما تدعم أدبيات هيئة النزاهة التفسير الإجرائي لاختصاصات الهيئة في الاسترداد بوصفه مساراً مركباً (قانوني-قضائي-دولي) يتطلب أدلة مالية وتعاوناً مؤسسياً.

خامساً - التكامل المؤسسي بين الأجهزة الرقابية والتحقيقية: لأن المخالفة المالية قد تبدأ كـ "ملاحظة تدقيقية" ثم تتحول إلى "شبهة فساد"؛ فإن فاعلية الاسترداد والمساءلة تتوقف على تكامل دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي (في التدقيق والكشف والتقارير (مع هيئة النزاهة) في التحري والتحقيق والمتابعة)، وهو ما تؤكد عليه دراسات عراقية حديثة في الرقابة على الأجهزة المستقلة ودورها في مكافحة الفساد. كما عكست البيانات الرسمية لهيئة النزاهة اتجاهاً عملياً لتفعيل اتفاقات التعاون مع ديوان الرقابة المالية الاتحادي بما يعزز تبادل المعلومات ومتابعة الملفات

لا تُعد الموازنة الثلاثية بذاتها تهديداً للسوية إذا صُمّمت ضمانات تُعيد الإجازة والمساءلة سنوياً عبر ملحق/تعديل/جداول سنوية إلزامية. كما تُعد الرقابة الداخلية والخارجية والقضائية شبكة أمان لضبط الالتزامات متعددة السنوات ومنع الانحرافات. وتُظهر التجربة العراقية (2023)، 2024، (2025) قابلية تدخل الرقابة الدستورية عند الاشتباه بتجاوز الحدود. وعليه، فإن نجاح الإطار الثلاثي

مرهون بتحويله إلى "تخطيط متوسط الأجل" مع رقابة سنوية مكثفة لا رقابة مؤجلة

ومن خلال ما تقدم توصل الباحث إلى أن الموازنة الثلاثية في العراق تمثل تطوراً في أفق التخطيط المالي، لكنها تُثير تحدياً جوهرياً يتعلق بحدود موضوع قانون الموازنة بوصفه قانوناً مالياً مؤقتاً؛ إذ قد تتحول الموازنة إلى "قانون متعدد الموضوعات" بإدراج نصوص تنظيمية أو وظيفية بعيدة عن القرار المالي، بما يضعف مبدأ السنوية ويزيد احتمالات الطعن والنزاع في التطبيق. كما تؤكد التجربة العملية أن فعالية الرقابة—خصوصاً القضائية—تتنامى عندما يظهر خروج موضوعي أو مساس بضمانات دستورية، الأمر الذي يفرض ضبطاً تشريعياً وصياغياً أكثر صرامة في الموازنات متعددة السنوات

الاستنتاجات

١. إن الوظيفة الأصلية لقانون الموازنة هي الإذن التشريعي بالجباية والإنفاق ضمن اعتمادات وجدول، وأي توسع خارج ذلك يُعد خروجاً عن طبيعتها المؤقتة
٢. معيار "الصلة المباشرة" بالاعتماد/الإيراد/آليات الصرف هو الأساس في تمييز النص المالي عن غير المالي
٣. معيار "الضرورة التنفيذية والانضباط المالي" يُبرّر بعض النصوص التنظيمية بشرط أن تكون لازمة للتنفيذ لا بديلاً عن تشريع مستقل.
٤. إدراج "ملحقات الموازنة" أو تعديلات قوانين أخرى داخل الموازنة يؤدي إلى اضطراب تشريعي ويُضعف اليقين القانوني
٥. في الموازنة الثلاثية تتضاعف المخاطر بسبب الامتداد الزمني، ما يفتح الباب لنصوص شبه دائمة تُقيد الرقابة السنوية المتجددة
٦. الرقابة القضائية قد تتدخل وقتياً عند الاشتباه بمخالفة دستورية أو خروج موضوعي، كما ظهر في إيقاف تنفيذ بعض مواد موازنة ٢٠٢٣
٧. _ تلزم المادة -٢٠- ثانياً: على وزير المالية بتقديم تقرير فصلي حول استخدامات احتياطي الطوارئ لمجلس النواب وهذا امر ايجابي لإحكام الرقابة والتدقيق.

التوصيات Recommendations :

١. **حصر نصوص قانون الموازنة** بما يرتبط مباشرة بالاعتمادات والإيرادات وآليات الصرف والالتزام، ومنع إدراج قواعد تنظيمية عامة لا ضرورة مالية لها
٢. **إحالة التنظيمات الوظيفية/الهيكلية** إلى قوانين مستقلة تُشرّع وفق مسارها الطبيعي، وعدم تمريرها عبر الموازنة
٣. **اعتماد مراجعة سنوية إلزامية** ضمن الإطار الثلاثي (جداول/سقوف/برامج) مع تقارير تنفيذ دورية تُرفع للسلطة التشريعية والرقابية

٤. تعزيز التوثيق والشفافية بنشر تقارير الأداء والانحرافات وربطها بمخرجات رقابية (ديوان الرقابة/النزاهة)
٥. وضع دليل صياغي داخل وزارة المالية/الدائرة القانونية يحدد "قائمة محظورات" للنصوص غير المالية في الموازنة
٦. تمكين الرقابة القضائية من فحص "الخروج الموضوعي" بسرعة عبر إجراءات وقتية عند الضرورة، لتقليل آثار النصوص المخالفة

الهوامش

- ١ ' المحكمة الاتحادية العليا - خبر: إصدار أمر ولائي بالعدد (153/اتحادية/أمر ولائي/2023) بتاريخ 12/7/2023 بإيقاف تنفيذ مواد من قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023. المحكمة الاتحادية العليا - خبر/قرارات لاحقة بخصوص الطعن على مواد من قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023 (منها حكم طعن الحكومة وردّ بعض الدعاوى شكلاً).
- ٢ ' المحكمة الاتحادية العليا - خبر/قرار بعدم دستورية وإلغاء فقرات من قانون الموازنة ل سنة 2021 دخل، خليل، أحمد، وحسن، علي. "الموازنة العامة في العراق: الاتجاهات والتحويلات"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد ٩١، ٢٠٢١، ص ٩١.
- ٣ ' د حيدر حسين آل طعمة مشروع موازنة ٢٠٢١ بين قانون الإدارة المالية والبرنامج الحكومي ، مقال منشور على موقع www>uokerbla>edu>iq جامعة كربلاء كلية الإدارة والاقتصاد
- ٤ ' د. علي عبد الرحيم العبودي، باحث في الاقتصاد السياسي، دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣ بحث منشور www>Bayan center. org
- ٥ ' حسين حزام بدر -دراسة/مسودة بحث: قراءة تحليلية في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم لسنة 2019 ومتطلبات الشفافية والمساءلة المالية (-بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية.
- ٦ ' ينظر علي هادي عطية الهلالي - "مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الأجل (في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 155 وموحتها 163/اتحادية/2022)" - مجلة العلوم القانونية - جامعة بغداد - المجلد 39، العدد الأول - 2024
- ٧ ' (١) قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة 2019 نص الوقائع العراقية/القانون المنشور ضمن أعداد الوقائع ، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لسنة (2023 لصادر 2024)وما يتضمنه من ملاحظات عن الالتزامات والتعاقد والتنفيذ.
- ٨ ' (٢) أ.د. علي هادي عطية الهلالي، "مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الأجل"...، مجلة العلوم القانونية، 2024 (أ.د. عمرو هشام محمد) "تحسين شفافية الإيرادات العامة وانعكاساتها الاقتصادية على الموازنة العامة..." (منشور ٢٠٢٥) نُكر للاستئناس العلمي... دراسة في مؤسسات حكومية مختارة
- ٩ ' قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
- ١٠ ' قانون صندوق استرداد أموال العراق رقم (9) لسنة 2012 (المعدل).

المصادر

- ١- أ.د. علي هادي عطية الهلالي، "مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الأجل"...، مجلة العلوم القانونية، 2024
- ٢- أ.د. عمرو هشام محمد "تحسين شفافية الإيرادات العامة وانعكاساتها الاقتصادية على الموازنة العامة..." (منشور ٢٠٢٥) نُكر للاستئناس العلمي... دراسة في مؤسسات حكومية مختارة
- ٣- حسين حزام بدر دراسة/ بحث منشور: قراءة تحليلية في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم لسنة 2019 ومتطلبات الشفافية والمساءلة المالية ، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية.
- ٤- د حيدر حسين آل طعمة مشروع موازنة ٢٠٢١ بين قانون الإدارة المالية والبرنامج الحكومي ، مقال منشور على موقع www>uokerbla>edu>iq جامعة كربلاء كلية الإدارة والاقتصاد
- ٥- د. علي عبد الرحيم العبودي، باحث في الاقتصاد السياسي، دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣ بحث منشور www>Bayan center. org

- ٦- دخيل، أحمد، وحسن، علي. "الموازنة العامة في العراق: الاتجاهات والتحولات"، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، العدد ١٢، ٢٠٢١، ص ٩١.
- ٧- علي هادي عطية الهلالي – "مدة الطعن بعدم دستورية قانون الموازنة العامة متوسطة الأجل (في ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 155 وموحدتها 163/اتحادية/2022)" – مجلة العلوم القانونية – جامعة بغداد – المجلد 39، العدد الأول – 2024
- ٨- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم(6) لسنة 2019 نص الوقائع العراقية/القانون المنشور ضمن أعداد الوقائع ، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، التقرير السنوي لسنة (2023 لصادر 2024) وما يتضمنه من ملاحظات عن الالتزامات والتعاقد والتنفيذ .
- ٩- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991.
- ١٠- قانون صندوق استرداد أموال العراق رقم (9) لسنة 2012 (المعدل).
- ١١- المحكمة الاتحادية العليا — خبر/قرار بعدم دستورية وإلغاء فقرات من قانون الموازنة لسنة 202١
- ١٢- المحكمة الاتحادية العليا – خبر: إصدار أمر ولائي بالعدد (153/اتحادية/أمر ولائي/2023) بتاريخ 12/7/2023 بإيقاف تنفيذ مواد من قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023. المحكمة الاتحادية العليا – خبر/قرارات لاحقة بخصوص الطعن على مواد من قانون الموازنة رقم (13) لسنة 2023 (منها حسم طعن الحكومة وردّ بعض الدعاوى شكلاً .

