



مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية

ISSN

٢٠٧٠٩٨٣٨ (مطبوع) ٦٧٦٧٧٠٠٣ (إلكتروني)

العدد الثاني / المجلد الثامن عشر

تاريخ النشر: ٢٠٢٦ / ٦ / ٣

آليات الاختصاص الرقابي لمجلس النواب العراقي على تنفيذ الموازنة العامة

The Oversight Authority of the Iraqi Council of Representatives over the Execution of the Public Budget

أ.م.د. زينه صاحب كوزان

كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم الإسلامية الجامعة

النجف الاشرف

الاختصاص العام/ قانون عام

الاختصاص الدقيق/قانون دستوري

zeena.sahib@alkadhumiya-col.edu.iq

المستخلص:

تُعد الموازنة العامة للدولة خطة مالية سنوية ذات طبيعة تقديرية، تتولى السلطة التنفيذية إعدادها وتحضيرها، على أن تخضع لمناقشة السلطة التشريعية وإقرارها، تجسيدا لمبدأ التوازن بين السلطتين في إدارة الشأن المالي العام، غير أن هذا التوازن قد لا يبقى بمنأى عن الاختلال في مرحلة التنفيذ، إذ قد تتحرف السلطة التنفيذية عن الحدود التي رسمها المشرع عند إجازة بنود النفقات وتقديرات الإيرادات، وهو ما يثير إشكالية مدى الالتزام بالشرعية المالية في التطبيق العملي، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، بوصفها أداة لضبط النشاط المالي للدولة، بما يشمل من أوجه الإنفاق العام ومصادر الإيرادات المرتبطة بالاقتصاد العام، ولا تقف الغاية من هذه الرقابة عند حدود التحقق الشكلي من الالتزام ببند الموازنة، بل تمتد لتشمل التأكد من حسن إدارة الأموال العامة، ومدى مطابقة التقديرات المالية لما تحقق فعلياً، بما يعكس درجة الانضباط والكفاءة في التنفيذ، وعليه، تستمد الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة أهميتها من اعتبارات متلازمة، يتمثل أولها في ضرورة التقيد بالإطار الذي أقرته السلطة التشريعية عند إجازة الموازنة، بما يكرس مبدأ المشروعية المالية، في حين يتمثل ثانيها في ضمان تنفيذها على نحو رشيد يخلو من مظاهر الإسراف أو الهدر في المال العام، الأمر الذي يقتضي بالضرورة إرساء نظام رقابي فعال يكفل تحقيق هذين البعدين في آن واحد.



الكلمات المفتاحية: الاختصاص الرقابي، وسائل الرقابة البرلمانية، تنفيذ الموازنة العامة، الرقابة المالية، القوانين المالية.

Abstract:

The state's public budget constitutes an annual financial plan of an estimated nature, formulated and prepared by the executive branch. However, it remains subject to the scrutiny and approval of the legislative branch, embodying the principle of the balance of powers in the administration of public finances. Nevertheless, this equilibrium is not immune to disruption during the execution phase. The executive branch may deviate from the parameters established by the legislature when authorizing expenditure allocations and revenue estimates, raising critical concerns regarding the adherence to financial legality in practical application. Consequently, the importance of overseeing the budget's execution becomes clearly evident, serving as a regulatory mechanism for the state's financial activities, encompassing all aspects of public expenditure and revenue sources tied to the national economy. The objective of this oversight is not confined to the mere formal verification of compliance with budgetary provisions; rather, it extends to ensuring the prudent management of public funds and verifying the alignment of financial estimates with actual realizations, thereby reflecting the degree of discipline and efficiency in execution. Accordingly, the oversight of the public budget's execution derives its significance from intertwined considerations. The first is the imperative of adhering to the framework approved by the legislature upon authorizing the budget, which consolidates the principle of financial legality. The second consideration is ensuring a rational execution, entirely devoid of any waste or squandering of public wealth. Ultimately, this necessitates the establishment of an effective oversight framework capable of realizing both dimensions simultaneously.

Keywords: Oversight authority, parliamentary oversight mechanisms, public budget execution, financial oversight, financial laws.

المقدمة:

أولاً- موضوع البحث: تُعد الموازنة العامة للدولة الأداة المالية المركزية التي تعكس السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، إذ تشكل الإطار الذي تُحدد في ضوئه تقديرات الإيرادات العامة وأوجه الإنفاق خلال السنة المالية المحددة. ونظرًا للصلة المباشرة بين الموازنة وإدارة المال العام وتوجيه الموارد المالية للدولة، فقد أولت الدساتير الحديثة أهمية كبيرة لوضع نظام رقابي صارم تحت إشراف السلطة التشريعية، يهدف إلى ضمان الاستخدام الرشيد للأموال العامة ومنع أي تجاوز أو إساءة في ممارسة السلطة المالية من قبل السلطة التنفيذية.

تُعد الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة من أبرز أشكال الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على أعمال الحكومة، إذ لا يقتصر دور السلطة التشريعية على مجرد إقرار الموازنة، بل يمتد أيضًا ليشمل متابعة تنفيذها والتأكد من التزام الحكومة بالأحكام القانونية والاعتمادات المالية المعتمدة من قبل البرلمان، وبذلك تُشكل هذه الرقابة أحد الضمانات الأساسية لترسيخ مبدأ المشروعية المالية، وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة، في العراق، أولى دستور ٢٠٠٥ أهمية بارزة لدور مجلس النواب في الشأن المالي، حيث منح المجلس اختصاصات واسعة تشمل مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة وإقرارها، فضلاً عن ممارسة أدوات الرقابة البرلمانية المختلفة خلال مرحلة التنفيذ وبعد انتهاء السنة المالية، مثل السؤال البرلماني، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، وسحب الثقة، كما يمتد دور المجلس إلى الرقابة اللاحقة من خلال دراسة الحساب الختامي للدولة. وقد دعمت هذه الاختصاصات مجموعة من التشريعات المالية والإدارية، على رأسها قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل، بما يعزز الإطار القانوني للرقابة البرلمانية على المالية العامة.

ومع ذلك يواجه التطبيق العملي للرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق عدة إشكالات، من أبرزها ضعف فعالية بعض الأدوات الرقابية، وتأخر تقديم الحسابات الختامية للدولة، فضلاً عن التداخل بين الاختصاصات الرقابية للسلطات المختلفة، الأمر الذي يفرض إجراء دراسة تحليلية دقيقة لآليات الاختصاص الرقابي لمجلس النواب على تنفيذ الموازنة العامة، بالاستناد إلى النصوص الدستورية والتشريعية والقرارات القضائية ذات الصلة، مع الاستفادة من التجارب المقارنة في هذا المجال، وتتبع أهمية هذا البحث من قدرته على تسليط الضوء على الدور الفعلي لمجلس النواب العراقي في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، وتحليل الأدوات الرقابية التي يمتلكها المجلس ومدى فعاليتها في ضمان الالتزام بالضوابط القانونية والكفاءة في إدارة المال العام.

ثانياً- أهمية البحث: تتبع أهمية هذا البحث من جملة اعتبارات أساسية، من أبرزها:

١. إبراز الدور الرقابي الذي يضطلع به مجلس النواب في صون المال العام، وترسيخ مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد المالية للدولة.

٢. تحليل الإطار الدستوري والتشريعي المنظم للرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في العراق، وبيان مرتكزاته القانونية.
٣. تقييم مدى فاعلية الأدوات الرقابية التي يمتلكها البرلمان في متابعة تنفيذ الموازنة العامة، وقياس قدرتها على تحقيق أهداف الرقابة المالية.
٤. تقديم جملة من المقترحات التي من شأنها تعزيز دور البرلمان في الرقابة على المال العام، بما يسهم في رفع كفاءة الأداء المالي الحكومي.

ثالثا- مشكلة البحث: تتمحور إشكالية هذا البحث حول التساؤل الرئيسي الآتي:
إلى أي مدى يمتلك مجلس النواب العراقي آليات رقابية فعالة تمكّنه من ممارسة رقابته على تنفيذ الموازنة العامة بما يضمن حسن إدارة المال العام؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الرئيس عدد من التساؤلات الفرعية، من أبرزها:

١. ما الأساس الدستوري والتشريعي الذي يستند إليه مجلس النواب في ممارسة رقابته على الموازنة العامة؟
٢. ما طبيعة الأدوات الرقابية التي يعتمدها المجلس في مراحل الموازنة المختلفة، سواء قبل التنفيذ أو أثناءه أو بعد انتهائه؟
٣. إلى أي حدّ تتسم هذه الآليات بالفاعلية في التطبيق العملي ضمن إطار النظام الدستوري العراقي؟
٤. ما أبرز المعوقات التي تحدّ من كفاءة الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة؟

رابعاً- اهداف البحث: للرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة عدة مراحل، ومنها المرحلة السابقة على التنفيذ والمرحلة المتزامنة على التنفيذ واخيرا المرحلة اللاحقة على التنفيذ، وان الهدف الاساسي لهذا البحث هو بيان هذه المراحل من اجل الوصول الى الغاية الاساسية من الرقابة البرلمانية، الا وهي المحافظة على المال العام وذلك عن طريق تحديد اماكن الخلل ومحاولة تحجيمه ومعرفة الايجابيات وتعزيزها

خامساً - منهج البحث: يعتمد هذا البحث على توظيف مجموعة من المناهج العلمية التي تتكامل فيما بينها لتحقيق أهداف الدراسة، ومن أبرزها:

١. **المنهج التحليل:** وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والتشريعية التي تنظّم الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، وبيان دلالاتها القانونية ومدى كفايتها في تنظيم هذا الاختصاص.
٢. **المنهج الوصفي:** عبر عرض الآليات الرقابية التي يمارسها مجلس النواب العراقي في المجال المالي، وبيان خصائصها ومجالات تطبيقها في الواقع العملي.

خطة البحث: قسمنا بحثنا هذا المبحث الى ثلاثة مطالب تناولنا في المطلب الاول الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الموازنة العامة وقسمناه الى فرعين بيّنا في الفرع الاول مناقشة الموازنة العامة، ووضعنا في الفرع الثاني إقرار الموازنة العامة، وبحثنا في المطلب الثاني الرقابة البرلمانية أثناء تنفيذ الموازنة العامة في ثلاثة فروع وضعنا في الفرع الاول حق

السؤال البرلماني وحق الاستجواب، وتناولنا في الفرع الثاني طرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني، وبيننا في الفرع الثالث سحب الثقة، وتناولنا في المطلب الثالث الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة في فرعين بحثنا في الفرع الاول إعداد الحساب الختامي، ووضحنا في الفرع الثاني تقييم الرقابة البرلمانية اللاحقة، وختمنا بحثنا بجملة من النتائج والتوصيات.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية المانعة أو الوقائية (أثناء مناقشة مشروع الموازنة)

تتمثل الرقابة البرلمانية السابقة على تنفيذ الموازنة العامة في ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصها في إقرار الموازنة، إذ يُعد هذا الإقرار – رغم طابعه التشريعي – من أبرز أدوات الرقابة المالية التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية^(١)، وتعرف بأنها "الرقابة التي تتناول اساسا الارتباطات المالية التي يرتبط بها الوزراء في حدود وظائفهم وهي تهدف بعدم السماح بصرف اي مبلغ وفقا لهذه الارتباطات الا اذا كان مطابقا للقواعد المالية ومطابقا لاعتمادات الوزارة في الموازنة"، وتبدأ هذه الرقابة منذ لحظة عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب من قبل الحكومة^(٢)، حيث يباشر المجلس مناقشة بنودها وتقديراتها في إطار دوره الرقابي على النشاط المالي للدولة، يستند هذا النوع من الرقابة في النظام الدستوري العراقي الى عدة نصوص دستورية منحت مجلس النواب دورا اساسيا في المجال المالي، ومن هذه النصوص المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، حيث خولت المجلس سلطة التشريع والرقابة على اداء السلطة التنفيذية، وايضا ما نصت عليه المادة (٦٢) منه على تنظيم الاجراءات المتعلقة بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة واقراره.

وعلى هذا الأساس سيتم تناول هذا المطلب من خلال فرعين رئيسيين، يُعنى أولهما ببيان مناقشة الموازنة العامة، في حين يخصص الثاني لبحث مرحلة إقرارها.

الفرع الاول:- مناقشة الموازنة العامة

يتولى مجلس النواب العراقي صلاحية إقرار الموازنة العامة استناداً إلى أحكام الدستور، الذي نصّ على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"^(٣) ويفهم من هذا النص ان اعداد مشروع الموازنة العامة يدخل في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية، متمثلة بمجلس الوزراء ووزارة المالية^(٤)، الا ان هذا المشروع لا يكتسب قوته القانونية ولا يصبح نافذا الا بعد عرضه على مجلس النواب ومناقشته وفقا للاجراءات الدستورية والتشريعية المعمول بها.

وعادةً ما يُقدّم مشروع الموازنة العامة إلى البرلمان في العاشر من تشرين الأول من كل سنة، تمهيداً لمناقشته وإقراره وتمثل هذه الصلاحية الدستورية مظهرًا أساسيًا من مظاهر الرقابة البرلمانية، إذ تمكّن مجلس النواب من بسط رقابته على السياسة المالية للدولة، والإشراف على تنظيم الموازنة، وصولاً إلى المصادقة عليها، وعلى صعيد الإجراءات يبدأ مجلس النواب بمناقشة مشروع الموازنة وفق الآليات المتبعة في نظر مشاريع القوانين، حيث يُفتح النقاش عادةً بعرض يقدمه وزير المالية يتضمن الخطوط العامة للموازنة، يعقبه تقديم تقرير اللجنة

المالية المختصة، وبعد ذلك يباشر المجلس مناقشاته التفصيلية، التي تنصرف إلى فحص بنود الموازنة وتقديراتها، والكشف عن أوجه القصور أو الثغرات التي قد تعثر بها، فضلاً عن ممارسة رقابته على حجم التخصيصات المالية المقترحة. وفي هذا السياق، تضطلع اللجنة المالية بدور محوري، إذ تتولى دراسة بنود الموازنة بنداً بنداً، وإبداء الملاحظات والتوصيات بشأنها، تمهيداً لعرضها على مجلس النواب خلال مرحلة المناقشة بحضور ممثلي السلطة التنفيذية.^(٦)

تتولى اللجنة المالية عند إحالة مشروع قانون الموازنة العامة إليها، دراسته بصورة تفصيلية، وقد تعدد إلى تقسيمه إلى عدة أقسام، مع تشكيل لجان فرعية داخلها يُعهد إلى كل منها بدراسة جزء محدد من المشروع. وتعدّ هذه الآلية من الوسائل الفعالة في تنظيم العمل البرلماني، إذ تسهم في تقليل الوقت والجهد المبذول، فضلاً عن تعزيز مستوى الدقة من خلال تركيز الجهد على أجزاء محددة بدلاً من التعامل مع المشروع ككل بوصفه وثيقة مالية معقدة وواسعة النطاق^(٧)، وفي إطار ممارستها لاختصاصها الرقابي، تملك اللجنة المالية صلاحية توجيه الأسئلة وطلب الإيضاحات بشأن بنود المشروع، كما يمكنها دعوة من ترى ضرورة الاستماع إليه، سواء أكان وزيراً مختصاً أم موظفاً رفيع المستوى في الجهاز الحكومي أم خبيراً في الشؤون المالية، وذلك بهدف تكوين رؤية أكثر وضوحاً ودقة حول تقديرات الموازنة ومضامينها.^(٨)

وعقب الانتهاء من دراسة المشروع تُعدّ اللجنة المالية تقريراً مفصلاً يتضمن نتائج أعمالها وملاحظاتها وتوصياتها، وتقدمه إلى مجلس النواب خلال المدة المحددة قانوناً، والتي غالباً ما تكون أربعة أسابيع ويُتلى هذا التقرير من قبل رئيس اللجنة أو مقررها في جلسة مخصصة لمناقشة الموازنة^(٩)، مع بيان مبررات التعديلات التي أدخلتها اللجنة على مشروع القانون، ولا يقتصر مشروع الموازنة العامة على النصوص المالية فحسب، بل يشتمل أيضاً على مجموعة من الوثائق والتشريعات ذات الصلة، والتي تصدرها السلطة التشريعية بناءً على مقترحات مقدمة من السلطة التنفيذية، وتهدف إلى تنظيم نشاطات ومشاريع الدوائر الرسمية التابعة للدولة.

الفرع الثاني: إقرار الموازنة العامة

عقب انتهاء مجلس النواب من مناقشة مشروع قانون الموازنة العامة والتصويت على مواده مادةً مادة، يُطرح المشروع للتصويت عليه بصيغته النهائية، فإذا حاز الأغلبية المقررة دستورياً عُدد مُقرراً من قبل السلطة التشريعية، وبذلك تكون هذه الأخيرة قد استكملت ممارستها للرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة، لقد تم تنظيم هذه المرحلة بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بالمادة (٦٢/ثانياً) والتي نصت على ان "مجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات"، المستفاد من هذا النص ان الدستور العراقي قد منح السلطة التشريعية اختصاصات مهمة في تعديل مشروع الموازنة العامة، اذ يملك مجلس النواب سلطة اجراء المناقلات بين ابواب وفصول الموازنة العامة^(١٠)، بالإضافة الى اختصاصه في تخفيض اجمالي النفقات المقترحة من قبل الحكومة، وفي الوقت نفسه قيد الدستور سلطة المجلس في زيادة النفقات

اذ اشترط ان يتم ذلك من خلال اقتراح يقدم الى مجلس الوزراء، الامر الذي يعكس حرص المشرع الدستوري على تحقيق نوع من التوازن بين مجلس النواب والحكومة في المجال المالي.

ان موضوع اختصاصات مجلس النواب في تعديل مشروع الموازنة العامة قد تناولته المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها، حيث اكدت على ضرورة التزام مجلس النواب بالحدود الدستورية المحددة لاختصاصه المالي، وعدم تجاوز الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية في اعداد الموازنة العامة وذلك للمحافظة على مبدأ الفصل بين السلطات

ومع ذلك قد تواجه عملية إقرار الموازنة جملة من المعوقات التي تؤدي إلى تأخير صدورها، سواء نتيجة تأخر الحكومة في تقديم مشروع الموازنة ضمن المواعيد المحددة، أم بسبب إطالة مدة المناقشات داخل مجلس النواب، أو حتى لجوء المجلس إلى رفض المشروع برتمته. ويُعدّ رفض الموازنة أحد الخيارات الدستورية المتاحة للبرلمان، إلى جانب سلطة الإقرار أو التعديل، وقد يستند هذا الرفض إلى اعتبارات سياسية أو فنية أو غيرها من الأسباب التي تدفع المجلس إلى عدم تبني المشروع بصيغته المعروضة(١).

وفي هذا السياق تحرص غالبية النظم الدستورية على تحديد مدد زمنية كافية تتيح مناقشة مشروع الموازنة بصورة مستفيضة قبل إقرارها، إلا أن تأخر إقرارها يفرض اللجوء إلى تدابير مالية مؤقتة تضمن استمرار سير المرافق العامة بانتظام، تجنباً لحدوث فراغ مالي قد يعرقل أداء الوظائف العامة، وقد شهد العراق تطبيقات عملية لهذا التأخير، من بينها السنة المالية ٢٠١٣، حيث تأخر نشر قانون الموازنة حتى ٢٥/٣/٢٠١٣، بما يعادل (٨٣) يوماً، فضلاً عن عدم إقرار موازنة عامة للسنة المالية ٢٠١٤، وهو ما يعكس إشكالات واقعية في انتظام العملية المالية، وبعد إقرار مجلس النواب لقانون الموازنة، يُستكمل المسار التشريعي بإحالته إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، ومن ثم نشره في الجريدة الرسمية، ليكتسب بذلك قوته القانونية. وبهذه المرحلة تُختتم الرقابة البرلمانية السابقة، تمهيداً للانتقال إلى مراحل الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة(٢).

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية أثناء التنفيذ (الرقابة المرافقة للتنفيذ)

تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابتها على تنفيذ الموازنة العامة خلال مرحلة التنفيذ، من خلال جملة من الآليات التي تكفل متابعة النشاط المالي للحكومة بصورة مستمرة، ويندرج ذلك في إطار حق المجالس النيابية في الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية، إذ يتيح لها هذا الحق طلب المعلومات والبيانات المتعلقة بسير العمليات المرتبطة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء عبر توجيه الأسئلة الشفهية أو التحريرية، أو من خلال الاستجواب بوصفه أداة رقابية أكثر عمقاً(٣)، كما تضطلع اللجان المالية المنبثقة عن المجالس النيابية بدور مهم في هذا المجال، إذ تملك صلاحية استدعاء ممثلي السلطة التنفيذية متى ما رأت ضرورة لذلك، بهدف الوقوف على كيفية تنفيذ الموازنة ومناقشة تفاصيلها.

ومن جهة أخرى قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى طلب اعتمادات مالية إضافية لأسباب مبررة، وهو ما يتيح للسلطة التشريعية فرصة ممارسة رقابتها من خلال فحص مبررات هذه

الطلبات ومناقشتها، بما يعزز من شفافية التنفيذ المالي ويحدّ من أي انحراف محتمل في إدارة المال العام(١)، وعلى هذا الأساس سيتم تناول هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع رئيسية، يُعنى أولها ببحث حق السؤال البرلماني والاستجواب، في حين يتناول الفرع الثاني طرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني، ويُخصص الفرع الثالث لبحث أداة سحب الثقة

الفرع الأول: حق السؤال البرلماني وحق الاستجواب

يمكن تعريف السؤال البرلماني بأنه طلب يقدمه عضو في السلطة التشريعية إلى أحد الوزراء بقصد الاستيضاح عن مسألة معينة تتعلق بنشاط وزارته، وقد حرصت أغلب الدساتير في النظم الدستورية على تكريس هذا الحق لأعضاء البرلمان، باعتباره من أبسط وأهم أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية(٢)؛ ويتخذ السؤال البرلماني صورتين رئيسيتين، الأولى تتمثل في السؤال المكتوب الذي تُقدّم الإجابة عنه تحريراً، والثانية في السؤال الشفهي الذي يُجاب عنه شفاهة داخل المجلس، وينقسم بدوره إلى سؤال شفهي بسيط، وآخر مقرون بالمناقشة، بما يتيح توسيع نطاق الحوار البرلماني بشأن الموضوع محل التساؤل(٣).

أخذ دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بالسؤال البرلماني وعده احد الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب العراقي حيث نصت المادة(٦١/٦١/سابعاً/١) منه ذلك بالقول "لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس الوزراء او الوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء...."، ورغم الاشارة للسؤال البرلماني في نص الدستور، الا انه لم يوضح آلية او كيفية توجيه السؤال البرلماني وما هي اجراءاته؟ بينما حدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم(١) لسنة ٢٠٢٢ الكيفية التي يوجه بها السؤال البرلماني.

يتعين على رئيس المجلس ونائبيه مجتمعين ادراج السؤال الذي تكون الاجابة عليه شفاهة في جدول اعمال اقرب جلسة وذلك بعد اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه الى المسؤول المعني، ولايجوز للنائب الواحد ادراج اكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الاجابة عن الاسئلة بحسب ترتيب قيدها، وايضا يمكن للنائب السائل ان يستوضح من المسؤول المعني وان يعقب على الاجابة،ويمكن للعضو سحب سؤاله في اي وقت ويسقط السؤال بزوال صفه مقدمه او من وجه اليه(٤).وهنا يمكن القول ان توجيه السؤال بهذه الكيفية المحددة وفقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب، يمثل وسيلة جيدة يمارسها البرلمان لمراقبة عمل السلطة التنفيذية.

أما الاستجواب فيُقصد به وسيلة رقابية متقدمة تهدف إلى مساءلة الوزارة بوصفها وحدة متكاملة أو أحد الوزراء بصورة فردية عن تصرف أو سياسة تتصل بالشؤون العامة، بما في ذلك المسائل المرتبطة بالموازنة العامة(٥)، وينطوي هذا الحق على توجيه النقد أو اللوم للسياسة الحكومية أو للوزير المختص، الأمر الذي يجعله من أخطر الأدوات الرقابية التي يمتلكها البرلمان، نظراً لما قد يترتب عليه من نتائج جوهرية، في مقدمتها طرح الثقة بالوزير أو بالوزارة ككل، ويُعدّ الاستجواب أداة رقابية فعّالة، لما يسهم به من كشف أوجه القصور والانحراف في السياسة العامة للحكومة، وتعزيز مبدأ المساءلة السياسية أمام السلطة التشريعية(٦)، ولقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على الاستجواب كاحد اختصاصات مجلس النواب العراقي وتحديداً

ضمن اختصاصاته الرقابية حيث نصت المادة (٦١ / سابعاً/ج) "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه"، وفي الوقت نفسه نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي إجراءات تقديم طلب الاستجواب، إذ نص على أن يُقدّم طلب توجيه الاستجواب كتاباً إلى رئيس المجلس، موقفاً من مقدمه ومؤيداً من عدد لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً، على أن يتضمن بياناً عاماً بموضوع الاستجواب وتحديدًا للأمور التي يتناولها.

ويجب أن يتضمن طلب الاستجواب بيان الجهة المستجوب عنها، وتحديد الوقائع والنقاط الرئيسية التي ينصرف إليها موضوع الاستجواب، فضلاً عن الأسباب التي يستند إليها مقدمه، وبيان أوجه المخالفة المنسوبة إلى الجهة المستجوب، مع إرفاق ما يتوافر لدى المستجوب من أدلة أو أسانيد تؤيد ادعاءاته، كما أوجب النظام الداخلي مراعاة جملة من الضوابط الشكلية والموضوعية، إذ لا يجوز أن يتضمن الاستجواب مسائل مخالفة للدستور أو القانون، أو عبارات غير لائقة، أو أن ينصب على موضوعات تخرج عن اختصاص الحكومة، كما يشترط ألا ينطوي تقديمه على تحقيق مصلحة خاصة أو شخصية لمقدمه، كذلك لا يُقبل تقديم استجواب بشأن موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تستجد وقائع جديدة تبرر إعادة طرحه، ومن جهة أخرى، بينت المادة (٥٩) أن للمستجوب الحق في سحب طلب الاستجواب في أي وقت، كما يسقط الاستجواب بزوال صفة مقدمه أو من وجّه إليه، وهو ما يعكس الطابع الشخصي لهذه الأداة الرقابية وارتباطها بصفة أطرافها.

واخيراً يمكن القول على الرغم من كثرة الاستجوابات التي يقوم بها مجلس النواب العراقي مع الوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة، إلا أن هذه الاستجوابات تبقى وسيلة رقابية شكلية افرغت من مضمونها الحقيقي، إذ غالباً ما تنتهي دون معرفة ما ترتب عليها من آثار قانونية، وربما يعود السبب في ذلك لضعف قدرة مجلس النواب العراقي في محاسبة الحكومة، وايضاً جهلهم بمدى أهمية هذه الصلاحية الرقابية.

الفرع الثاني: طرح موضوع عام للمناقشة والتحقيق البرلماني

يُقصد بطرح موضوع عام للمناقشة عرض مسألة ذات أهمية عامة داخل البرلمان، يشارك فيها أعضاؤه بقصد استيضاح سياسة الحكومة بشأنها وتبادل وجهات النظر حولها. ولا تنصرف هذه الآلية إلى المساءلة أو توجيه الاتهام، بقدر ما تهدف إلى إيضاح مواقف الحكومة وإتاحة المجال لحوار برلماني ببناء يسهم في تقريب وجهات النظر (٦)؛ الأمر الذي يجعلها من الوسائل الرقابية الهادئة التي تقوم على الحوار والتفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للوصول إلى معالجات متفق عليها، بينت المادة (٦١ / سابعاً/ب) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الكيفية التي يتم فيها طرح موضوع عام للمناقشة بأنه "يجوز لخمس وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وإداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي هذه الآلية، إذ نصت المادة (٥٥) على جواز طرح موضوع عام للمناقشة بناءً على طلب يقدّمه خمسة وعشرون عضواً من أعضاء المجلس، بقصد استيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، على أن يُقدّم الطلب إلى رئيس مجلس النواب، ويُحدّد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور، مع تعيين سقف زمني لمناقشة الموضوع داخل المجلس، الملاحظ هنا انه لم يحدد السقف الزمني للحضور حيث ترك لرئيس المجلس وهذا الامر قد اعطى حجة للسلطة التنفيذية بالتسويق والمماطلة وعدم الالتزام بالحضور.

أما التحقيق البرلماني فيُعد من أبرز أدوات الرقابة البرلمانية وأكثرها فاعلية، سواء من الناحية المالية أو السياسية أو الإدارية، إذ يتيح للبرلمان الحصول المباشر على المعلومات والبيانات المتعلقة بموضوع معين، من خلال تقصي الحقائق بصورة ذاتية (١)، وتكمن أهميته في تمكين السلطة التشريعية من التحقق من دقة المعلومات بعيداً عن الاعتماد على ما تقدّمه الحكومة فقط، بخلاف ما هو عليه الحال في السؤال أو الاستجواب، حيث تكون البيانات المقدّمة رهينة بما تفصح عنه السلطة التنفيذية لم ينص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على التحقيق البرلماني في مواده الدستورية، لقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي انه بعد توجيه الاتهام لاحد الوزراء او المسؤولين بعد اجراء السؤال والاستجواب ولغرض معرفة معلومات اكثر حول سياسة وزارته يقوم مجلس النواب بتشكيل لجنة خاصة للتحقيق في الموضوع معين، وعن طريق هذه اللجنة يستطيع البرلمان مراقبة اداء الجهاز الاداري للدولة وكشف التقصير ومحاسبة الوزير او الوزارة اذا ثبت الاهمال والتقصير، وتكتسب هذه اللجان اهمية خاصة في الانظمة الديمقراطية، اذ تسهم في كشف اوجه الفساد المالي او سوء الادارة في الاجهزة الحكومية، كما تقدم تقاريرها الى مجلس النواب متضمنة النتائج التي توصلت اليها والتوصيات التي تقترحها لمعالجة اوجه القصور في الاداء الحكومي.

الفرع الثالث: سحب الثقة

تُعدّ أداة سحب الثقة من أخطر صور الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، إذ تقوم على مبدأ المسؤولية السياسية، الذي يخول البرلمان سلطة مساءلة الحكومة وسحب الثقة منها بوصفها هيئة متكاملة، أو من أحد أعضائها بصورة فردية، ويترتب على ممارسة هذا الحق آثار جوهرية، تتمثل في التزام الوزارة أو الوزير المعني بتقديم الاستقالة (٢)، بوصفها نتيجة مباشرة لفقدان الثقة البرلمانية (٣)، وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب هذه الأداة، إذ نصت المادة (٦١) على أنه في حال عدم اقتناع المجلس بردود الجهة المستجوبة، جاز أن يفضي الاستجواب إلى طرح موضوع سحب الثقة للتصويت داخل المجلس، وفقاً للإجراءات المقررة، وعلى هذا الأساس، يمكن تعريف سحب الثقة بأنه الوسيلة التي تمكّن البرلمان من إنهاء مسؤولية الوزير أو الحكومة سياسياً، متى ثبت وجود تقصير أو مخالفة تستوجب المساءلة، وتبرز أهمية هذه الأداة في كونها تمثل الحد الأقصى للرقابة البرلمانية، إذ لا تقتصر على الكشف عن أوجه الخلل، بل تمتد إلى ترتيب جزاءات سياسية فعلية تعزز مبدأ خضوع السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب، وتكرّس التوازن بين السلطات في النظام الدستوري.

وعلى الرغم من ان سحب الثقة يعد اجراء سياسيا في المقام الاول الا ان له تأثيرا مهما في تعزيز الرقابة البرلمانية على ادارة المال العام، اذ يدفع الوزراء والمسؤولين التنفيذيين الى الالتزام باحكام قانون الموازنة العامة وتنفيذها وفقا للاهداف التي اقرها البرلمان، وبذلك يتضح ان ادوات الرقابة البرلمانية اثناء تنفيذ الموازنة العامة تشكل منظومة متكاملة من الوسائل الدستورية التي تمكن مجلس النواب من متابعه الاداء المالي للحكومة ومساءلتها عن كيفية ادارة الموارد العامة، الامر الذي يسهم في تحقيق مبدأ المساءلة وتعزيز الرقابة الديمقراطية على المال العام.

المطلب الثالث: الرقابة البرلمانية اللاحقة (إعداد الحساب الختامي)

تعرف الرقابة اللاحقة بأنها "الرقابة التي تبدأ عادة بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة وذلك من خلال تدقيق الوثائق والمستندات للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ مع الاعتماد الوارد في الموازنة" كما تعرف ايضا بأنها "الرقابة التي يكون الغرض منها اعداد الحساب الختامي وتقديمه للبرلمان"، تتحقق الرقابة البرلمانية اللاحقة بعد انتهاء السنة المالية وتنفيذ الموازنة العامة، وذلك من خلال عرض الحساب الختامي من قبل السلطة التنفيذية على مجلس النواب، ويتضمن هذا الحساب بياناً تفصيلياً بالإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي أنفقت فعلياً، مرفقاً بالوثائق والمستندات التي تمكن البرلمان من التحقق من مدى التزام الحكومة بالأحكام القانونية والقواعد المالية النافذة أثناء مرحلة التنفيذ (أوبياشر البرلمان في هذا الإطار، فحص الحسابات الختامية استناداً إلى القواعد المالية الأساسية، وفي مقدمتها مبدأ عدم جواز الإنفاق إلا في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة، بما يضمن احترام مبدأ المشروعية المالية وضبط الأداء الحكومي في إدارة المال العام، وعلى هذا الأساس، سيتم تناول هذا المطلب من خلال فرعين رئيسيين؛ يُعنى أولهما ببحث إعداد الحساب الختامي، في حين يُخصص الثاني لتقييم فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة.

الفرع الأول: إعداد الحساب الختامي

يمكن تعريف الحساب الختامي بأنه الوثيقة المالية التي تُبين بصورة دقيقة حجم الإيرادات التي تم تحصيلها والنفقات التي صُرفت فعلياً خلال السنة المالية. وعلى هذا الأساس، يُعدّ الحساب الختامي تقريراً نهائياً يمكن السلطة التشريعية من متابعة مدى التزام الحكومة بتنفيذ ما أُقرّ في الموازنة العامة، سواء من حيث تحصيل الإيرادات أو من حيث عدم تجاوز الاعتمادات المالية المقررة والالتزام بأوجه الإنفاق المحددة (أوبياشر)، وعادةً ما ينتهي العمل بالموازنة العامة بانتهاء السنة المالية، لتباشر وزارة المالية، من خلال أجهزتها المختصة، بإعداد الحسابات النهائية للموازنة التي انتهت دورتها، تمهيداً لإعداد التقرير السنوي الذي يُعرف في العديد من التشريعات – ومنها العراق ومصر – بـ (الحساب الختامي)، بينما يُطلق عليه في بعض الأنظمة، كلبنان، مصطلح (قطع الحساب)

وفي العراق تتولى وزارة المالية إعداد الحساب الختامي، ثم يُعرض على مجلس الوزراء لمناقشته وإقراره بصيغة مشروع قانون، ليُحال بعد ذلك إلى مجلس النواب لممارسة

دوره الرقابي وفقاً للإجراءات الدستورية والتنظيمية المقررة، شأنه في ذلك شأن مشروع قانون الموازنة العامة. وقد أكد دستور عام ٢٠٠٥ هذا الإجراء، إذ نصت المادة (٦٢/أولاً) على أن "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره"، أما من حيث الإطار الزمني، فتبدأ إجراءات إعداد الحساب الختامي في ١٥ نيسان من السنة التالية للسنة المالية محل التنفيذ، حيث تتولى وزارة المالية إعداد الحسابات الختامية، لا سيما المتعلقة بأموال الموازنة، وتقديمها إلى ديوان الرقابة المالية، الذي يقوم بدوره بإعداد تقرير رقابي بشأنها بحلول ١٥ حزيران، ليُصار بعد ذلك إلى إحالتها من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب في موعد أقصاه ٣٠ حزيران، تمهيداً لممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة عليها.

ان الاجراءات المتعلقة باعداد الحساب الختامي نظمها قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، الذي اوجب على وزارة المالية اعداد الحسابات الختامية للسنة المالية المنتهية، واحالتها الى الجهات الرقابية ذات الاختصاص، ولاسيما ديوان الرقابة المالية الاتحادي الذي يتولى تدقيق الحسابات الحكومية والتأكد من سلامتها وفقاً للقواعد القانونية المعمول بها، وبعد الانتهاء من تدقيق الحساب الختامي، يقوم بعد ذلك الديوان باعداد تقرير مفصل يتضمن نتائج التدقيق والملاحظات المتعلقة بالمخالفات المالية والادارية التي قد تكون قد وقعت اثناء تنفيذ الموازنة العامة، بعد ذلك التقرير المعد من قبل الديوان يحال الى مجلس النواب لتمكينه من ممارسة رقابته على الاداء المالي للحكومة، وتقوم اللجنة المالية في مجلس النواب بدراسة الحساب الختامي وتقارير ديوان الرقابة المالية، ثم تقدم تقريرها الى المجلس متضمناً ملاحظاتها بشأن تنفيذ الموازنة العامة ومدى التزام الحكومة بالاحكام القانونية المنظمة لادارة المال العام.

يُعدّ عرض الحساب الختامي على مجلس النواب خطوة أساسية في الرقابة البرلمانية، وذلك لأن السلطة التشريعية هي الجهة التي أقرّت الموازنة العامة، ومن ثم يتعين عليها التأكد من أن التخصيصات المالية الممنوحة قد استُخدمت وفقاً للغرض الذي رُسمت من أجله. ويكمن الهدف الأساسي من هذا العرض في ضمان أن النفقات العامة تحقق أكبر قدر ممكن من المنافع للمجتمع، بما يعزز من كفاءة إدارة المال العام.

ويتم تقديم الحساب الختامي بأساليب متعددة، تتنوع باختلاف طبيعة التحليل المطلوب:

١. **العرض التفصيلي:** يشمل جميع نفقات وإيرادات الدولة مفصلة على مستوى المواد والفصول، ما يتيح للسلطة التشريعية تتبع مدى التزام الإدارات الحكومية بالتخصيصات المحددة في الموازنة، ويمنح البرلمان رؤية شاملة ودقيقة لنتائج التنفيذ.
٢. **العرض الإداري:** يستند إلى مفردات التصنيف الإداري للنفقات، ما يسهّل تقييم الأداء الإداري للجهات المنفذة.
٣. **العرض النوعي:** يجمع النفقات العامة المتكررة حسب نوعها في حساب واحد، لتوضيح أنماط الصرف (٢٤).
٤. **العرض الوظيفي:** يعتمد على تصنيف النفقات وفق طبيعة الخدمات التي تغطيها، ما يساعد في تقييم فاعلية تخصيص الموارد حسب الأهداف الوظيفية.

٥. **العرض الجغرافي:** يركّز على تجميع البيانات وفق المناطق الجغرافية، ما يسهل تحليل توزيع الموارد على المستوى الإقليمي.
٦. **العرض النسبي:** يقدم النتائج على شكل نسب مئوية، دون الاعتماد على الأرقام المطلقة، لتسهيل المقارنات النسبية بين البنود المختلفة.
٧. **العرض البياني:** يستخدم الرسوم البيانية أو المخططات لتوضيح الحساب الختامي بشكل بصري، ما يعزز قدرة البرلمان على فهم التوجهات المالية بسرعة ودقة (٢).

ورغم ذلك شهد العراق في الفترة من تنفيذ موازنة ٢٠٠٤ حتى عام ٢٠١٠ تأخيرًا في عرض الحسابات الختامية على السلطة التشريعية، بدءًا بالجمعية الوطنية ثم مجلس النواب، على الرغم من نصوص الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، والتي أكدت في المادة (٦٢/أولاً) إلزام الحكومة بتقديم مشروع الحساب الختامي إلى مجلس الوزراء لإقراره قبل عرضه على البرلمان، ما يعكس إشكالية تطبيق الرقابة البرلمانية اللاحقة في الواقع العملي.

الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية اللاحقة

يتضح للباحثة من خلال دراستها للرقابة البرلمانية اللاحقة على الموازنة العامة أن دور مجلس النواب في هذا المجال يواجه عدة تحديات وإشكاليات، يمكن تلخيص أبرزها فيما يلي:

١. **تأخر تقديم الحسابات الختامية:** لم تلتزم الحكومة غالبًا بتقديم الحسابات الختامية في المواعيد الدستورية المحددة، ما يعيق قدرة البرلمان على ممارسة رقابته في الوقت المناسب.
٢. **قلة المشاركة البرلمانية:** يلاحظ انخفاض عدد أعضاء المجلس الذين يشاركون فعليًا في مناقشة الحساب الختامي، مما يقلل من شمولية الرقابة وتبادل وجهات النظر.
٣. **حصر الاختصاص في اللجنة المالية:** تختص اللجنة المالية بمراجعة الحساب الختامي، دون إشراك اللجان الأخرى للمجلس أو استشارتها فيما يتعلق بمجالات اختصاصها، ما يحد من تنوع الرأي الرقابي وتكامل الدراسة.
٤. **ضعف الاهتمام بالمحاسبة بعد التنفيذ:** لا يحظى الحساب الختامي بنفس مستوى الاهتمام الممنوح للموازنة العامة قبل التنفيذ، إذ لم تُضبط عملية الدراسة والمتابعة بشكل منهجي، رغم أن الحسابات الختامية تمثل مؤشرات فعلية وواقعية لقياس نجاح الحكومة في تنفيذ خطط الدولة وتحقيق التنمية.
٥. **عدم طلب ودراسة الحسابات بانتظام:** نادرًا ما تطلب اللجان دراسة الحسابات الختامية للجهات والمؤسسات والوحدات التنفيذية، ويتم الاكتفاء ببعض الحسابات في موضوعات محددة ذات طابع رقابي.
٦. **نقص الخبرة والتدريب المالي:** عدم إمام بعض أعضاء المجلس بالمسائل العلمية للرقابة المالية، إلى جانب غياب الخبرة والوقت الكافي، أدى إلى ضعف جدية المناقشة والمراجعة للحساب الختامي.
٧. **أهمية خبرة اللجنة المالية:** توفر الخبرة المالية ضمن اللجنة المالية يلعب دورًا محوريًا في الرقابة اللاحقة، إذ تشكل توصيات اللجنة أساسًا رقابيًّا فعالًا عند تطبيقها بشكل دقيق وموثوق.

٨. دور التقارير الرقابية: تشكل التقارير التفصيلية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية حول الحسابات الختامية، إلى جانب تقرير اللجنة المالية المرفق بملاحظاتها واقتراحاتها، أداة رقابية مركزية يستخدمها المجلس في محاسبة السلطة التنفيذية وتعزيز الشفافية والمساءلة.

ويعكس هذا التقييم أن فعالية الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة تعتمد بدرجة كبيرة على التزام الحكومة بالمواعيد القانونية، وعلى مستوى المشاركة والخبرة لدى أعضاء المجلس، إضافة إلى الدور الحاسم للتقارير الرقابية ولجنة المالية في تفعيل الرقابة المالية بعد التنفيذ، وعلى الرغم من هذه التحديات فإن الرقابة البرلمانية اللاحقة تظل إحدى الركائز الأساسية لنظام الرقابة على المال العام في الدولة، إذ تسهم في تعزيز مبدأ المساءلة المالية وتحقيق الشفافية في إدارة الموارد العامة، كما أن تفعيل هذه الرقابة يتطلب تعزيز دور المؤسسات الرقابية، والالتزام بتقديم الحسابات الختامية في مواعيدها القانونية، فضلاً عن تطوير الآليات البرلمانية التي تمكن مجلس النواب من أداء دوره الرقابي بصورة أكثر فاعلية.

الخاتمة

تُعد الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة من أبرز الآليات الدستورية التي تكفل حماية المال العام وضمان التزام السلطة التنفيذية بالأطر القانونية والمالية التي يقرها البرلمان. وتكتسب هذه الرقابة أهمية خاصة في الأنظمة الديمقراطية، إذ تمثل إحدى صور التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما تسهم في تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد المالية للدولة، يسعى المشرع الدستوري العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ إلى إرساء نظام رقابي متكامل يمكن مجلس النواب من ممارسة الرقابة على النشاط المالي للحكومة في جميع مراحل الموازنة العامة، بدءاً من مرحلة مناقشة مشروع الموازنة وإقرارها، مروراً بمرحلة التنفيذ، وانتهاءً بالرقابة اللاحقة من خلال دراسة الحساب الختامي.

وقد عززت هذه الرقابة مجموعة من التشريعات المالية والتنظيمية، وفي مقدمتها قانون الإدارة المالية الاتحادي وقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي، بما يضمن إطاراً قانونياً متيناً لممارسة الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة، غير أن التطبيق العملي لهذه الآليات يكشف عن وجود مجموعة من التحديات التي تحد من فعاليتها، أبرزها: ضعف استخدام بعض الأدوات الرقابية، تأخر تقديم الحسابات الختامية، والتداخل بين اختصاصات الجهات الرقابية المختلفة، إلى جانب محدودية خبرة بعض أعضاء البرلمان في المسائل المالية والإدارية. وتستلزم هذه المعوقات تطوير الإطار القانوني والمؤسسي للرقابة البرلمانية، بما يعزز قدرة مجلس النواب على حماية المال العام وتحقيق الإدارة الرشيدة للموارد المالية للدولة.

أولاً- النتائج

وعليه يمكن تلخيص أهم النتائج التي توصل إليها البحث فيما يلي:

١. الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة تمثل ضمانة دستورية لمبدأ المشروعية المالية وحسن إدارة الأموال العامة.



٢. دور مجلس النواب يشمل الرقابة السابقة على التنفيذ، أثناء التنفيذ، والرقابة اللاحقة من خلال دراسة الحساب الختامي، وهو دور معزز بالنصوص الدستورية والقوانين المالية والتنظيمية.
٣. توجد تحديات عملية أمام فعالية الرقابة، منها تأخر الحسابات الختامية، محدودية المشاركة البرلمانية، ونقص الخبرة المالية لدى بعض الأعضاء.
٤. لجوء الحكومة إلى أدوات مثل تأجيل عرض الموازنة أو تعديلها يؤثر سلبًا على قدرة البرلمان على الرقابة الدقيقة والفاعلة

ثانياً- التوصيات

ومن هذه النتائج، يمكن استنتاج مجموعة من التوصيات لتعزيز الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في العراق، أهمها:

١. تعزيز الإطار الزمني والالتزام الدستوري لتقديم الحسابات الختامية في مواعيدها المحددة.
٢. توسيع مشاركة اللجان الأخرى للمجلس في دراسة الحسابات الختامية لضمان رقابة شاملة ومتنوعة.
٣. رفع مستوى الكفاءة والخبرة المالية لأعضاء البرلمان، من خلال الدورات التدريبية والتعاون مع الخبراء الماليين.
٤. تعزيز تطبيق توصيات اللجنة المالية وتقارير ديوان الرقابة المالية، ووضع آليات واضحة لمتابعة تنفيذها.
٥. تطوير التشريعات المالية لضمان وضوح الاختصاصات وتجنب التداخل بين السلطات الرقابية المختلفة.

الهوامش:

- ١ حمدي سليمان، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص ٢٩
- ٢ المادة (٦٢/اولا-ثانيا) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥
- ٣ محمد جاسم، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة-دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٢٦
- ٤ اكدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق لدى تفسيرها المادة (٦٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالقول " ان مجلس الوزراء دون غيره يختص باعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، ويقدمه الى مجلس النواب العراقي لاقراءه...." ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/١٥٣) /١٥٣/٢٠٢٣ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة .
- ٥ اعد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٢٠
- ٦ محمد رفعت، القانون المالي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ١٠١
- ٧ نفس المصدر اعلاه ص ١٠٣
- ٨ المادة (١١٦/ثالثا) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢
- ٩ فسرت المحكمة الاتحادية العليا المادة (٦٢/ثانيا) بالقول "صلاحيية مجلس النواب تنحصر في اجراء المناقلة بين ابواب الموازنة وتخفيض الاجمالي، دون الحق في زيادة اجمالي النفقات دون موافقة الحكومة حفاظا على

- التوازن المالي" ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/اتحادية/٢٠٢٣) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة
- ١٠ محمد طه حسين، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٢٩٥
- ١١ عبد القادر القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين-دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٤٨
- ١٢ قررت المحكمة ان آلية استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة تكون بذات آلية استجواب الوزراء...ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (١٢٢/اتحادية/٢٠٢٢) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة.
- ١٣ عبد الله طلبة، القانون المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص ١٥٢
- ١٤ صباح جليل، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في ترشيد الانفاق العام، مجلة الباحث، العدد السابع والعشرون، ٢٠١٨، ص ١٢٢
- ١٥ مدحت احمد، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، ٢٠١١، ص ١٣٢
- ١٦ للمزيد من التفاصيل حول كيفية توجيه السؤال ينظر المواد (٥٤-٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢
- ١٧ قضت المحكمة الاتحادية العليا بعد دستورية فقرات تلزم الحكومة بتدقيق خطط الاعمار من قبل اللجنة المالية في البرلمان قبل التنفيذ معتبرة ذلك تدخلا في العمل التنفيذي، ينظر قرار المحكمة الاتحادية بشأن الموازنة العامة رقم (٤٧٥٠/اتحادية/٢٠٢١)
- ١٨ حنان محمد، ثنائية المجلس التشريعي في العراق-دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٥
- ١٩ محمد مقبل حسن، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ١١٠
- ٢٠ فارس محمد، التحقيق البرلماني، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٣ وما بعدها
- ٢١ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧ / اتحادية/ ٢٠٠٩ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة.
- ٢٢ اشرف السيد، دور الاجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٠، ص ٧٤٩
- ٢٣ احمد جامع، علم المالية العامة، ج ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٣٩١ وما بعدها
- ٢٤ جيهان الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٠، ص ١٤٥
- ٢٥ راند ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ١، ص ٢٠١٧، ٣، ص ١٤٨
- ٢٦ ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، ج ١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤، ص ١٨٥

المصادر

اولا- الكتب القانونية

- ١- اعداد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨
- ٢- احمد جامع، علم المالية العامة، ج ١، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠
- ٣- ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، ج ١، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤
- ٤- حمدي سليمان، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان
- ٥- حنان محمد، ثنائية المجلس التشريعي في العراق-دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢
- ٦- راند ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ٣، ٢٠١٧
- ٧- عبد الله طلبة، القانون المالي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت
- ٨- عبد القادر القيسي، الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين-دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٦
- ٩- فارس محمد، التحقيق البرلماني، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ١٩٩٩
- ١٠- مدحت احمد، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، ٢٠١١

- ١١- محمد رفعت، القانون المالي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت
- ١٢- محمد جاسم، رقابة البرلمان والهيئات المستقلة على الموازنة العامة للدولة-دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٨
- ثانيا- الرسائل الجامعية
- اطاريح الدكتوراة
- ١- اشرف السيد، دور الاجهزة الرقابية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٠
- ٢- جيهان الرفاعي، الرقابة على الموازنة العامة للدولة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، ٢٠١٠
- ٣- محمد مقبل حسن، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظام الدستوري اليمني، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩
- رسائل الماجستير
- ١- محمد طه حسين، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠
- ثالثا- البحوث والدوريات
- ١- صباح جليل، دور الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة في ترشيد الاتفاق العام، مجلة الباحث، العدد السابع والعشرون، ٢٠١٨
- رابعا - الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية
- الدساتير
- ١- دستور العراق لعام ٢٠٠٥ العراقي
- القوانين
- ١- قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩
- الانظمة الداخلية
- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢
- خامسا- الاحكام القضائية
- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٧/ اتحادية/٢٠٠٩ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٧٥٠/ اتحادية/ ٢٠٢١) المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٢/ اتحادية/٢٠٢٢) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/ اتحادية/٢٠٢٣) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥٣/ اتحادية/ ٢٠٢٣) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة