The impact of the Corona pandemic on the delay in approving the state's general budget in Iraq

Asst. prof. Dr. Mutz Ali Sabbar

College of law and political sciences, University of Anbar, 32001, Anbar, Iraq

*Corresponding author: mutzalisabbar@gmail.com

Abstract:

The general budget embodies the state's financial plan for an upcoming period of time, often for a period of one year, as is the case in Iraq in accordance with the provisions of the financial management law in force. Which the government expects to obtain from various sources of revenue, and the government is working to obtain the approval of the legislative authority to approve the draft budget, as it is the authority with the original jurisdiction to ratify the budget law so that the government can implement its programs in its various aspects to achieve the set and envisaged goals through the implementation of the budget law. According to the provisions of the financial management law in force, the legislative authority is supposed to ratify the state's draft budget during the month of December of each year, specifically with regard to Iraq's budget for 2020, but as a result of the spread of the Corona pandemic and the consequent taking of closing measures worldwide and Iraq, This caused a sharp drop in oil prices in world markets, and because oil revenues constitute the bulk of the revenues of the Iraqi state's public treasury, this has caused a sharp drop in oil prices in global markets in general and in Iraq in particular.. All of this resulted in a significant decrease in Iraq's revenues for this year, which resulted in the inability to pass the general budget law for the Iraqi state, as well as the Iraqi government's resorting to other options to compensate for this decrease in the volume of revenues. Among the most prominent of those options was resorting to borrowing, especially internal, To face the increasing expenditures, especially the payment of public sector employees' salaries, . In this research we will address the definition of the public budget as well as the Corona pandemic and determine its legal nature, and then we will discuss the government's options due to the lack of approval of the state's general budget., through the plan that we will adopt

Key words: Corona pandemic, General budget, Iraq

تأثير جائحة كورونا على التأخر في إقرار الموازنة العامة للدولة في العراق

أ.م. د. معتز علي صبار

كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة الانبار، ٣٢٠٠١ ،الانبار،العراق .

المستخلص:

تجسد الموازنة العامة خطة الدولة المالية لفترة زمنية قادمة غالباً ما تكون لفترة سنة واحدة كما هو الحال في العراق وفقاً لأحكام قانون الادارة المالية النافذ، وهذه الخطة تكون مترجمة على شكل جداول رقمية في جانب النفقات المخصصة للوزارات والدوائر المرتبطة بها بشك لمفصل، وكذلك في جانب الإيرادات التي تتوقع الحكومة أن تحصل عليها من مصادر الايرادات المختلفة، وتعمل الحكومة على إستحصال موافقة السلطة التشريعية لإقرار مشروع الموازنة كونها السلطة صاحبة الإختصاص الأصيل في المصادقة على قانون الموازنة؛ لكي يتسنى للحكومة تنفيذ برامجها بجوانبها المتعددة؛ لتحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاة من خلال تنفيذ قانون الموازنة.

ووفقا لأحكام قانون الإدارة المالية النافذ يفترض بالسلطة التشريعية أن تصادق على مشروع الموازنة للدولة خلال شهر كانون الاول من كل سنة وتحديداً فيما يتعلق بموازنة العراق لعام ٢٠٢٠، لكن نتيجة إنتشار جائحة كورونا وما ترتب عليها من إتخاذ إجراءات الغلق على مستوى العالم والعراق مما تسبب بانخفاض شديد للطلب العالمي على النفط، ولأنّ إيرادات النفط تشكل الشطر الأعظم من إيرادات الخزينة العامة للدولة العراقية، تسبب ذلك بانخفاض حاد في أسعار النفط في الأسواق العالمية.

كل ذلك نتج عنه إنخفاض كبير في إيرادات العراق لهذا العام، الأمر الذي نتج عنه عدم إمكانية إقرار قانون الموازنة العامة للدولة العراقية، وكذلك لجوء الحكومة العراقية إلى خيارات أخرى لتعويض هذا النقص في حجم الإيرادات ومن أبرز تلك الخيارات كان اللجوء إلى الإقتراض لا سيما الداخلي، لمواجهة حجم النفقات المتزايدة وخصوصاً دفع رواتب موظفي القطاع العام، لذلك سوف نتناول في هذا البحث التعريف بالموازنة العامة وكذلك جائحة كورونا وتحديد طبيعتها القانونية، ومن ثم نناقش خيارات الحكومة بسبب عدم إقرار الموازنة العامة للدولة، من خلال الخطة التي سنعتمدها.

الكلمات المفتاحية: جائحة كورونا، الموازنة العامة، العراق.

المقدمة:

لا غرو أنّ الموازنة العامة تمثل خطة مالية لبرنامج عمل الحكومة لفترة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة واحدة في كثير من الدول ومنها العراق، وهذه الخطة تكون مترجمة على شكل أرقام تجسد حجم مبالغ النفقات اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة بتوجهاته وابعاده المختلفة، الإقتصادية والإجتماعية والتنموية .. الخ علماً أنّ مقدار النفقات المرصد ضمن مشروع الموازنة العامة قائم على التخمين والتوقع وليست أرقام حتمية التحقق هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يشتمل مشروع الموازنة على أرقام تقديرية لحجم الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها خلال فترة السنة القادمة من مصادر الإيرادات السيادية والعادية ، ولا ريب أنّ إيرادات النفط تمثل الشطر الأعظم من حجم الإيرادات العامة في العراق كون الإقتصاد العراقي هو إقتصاد ريعي يعتمد على مصدر رئيس هو الإيرادات النفطية التي تمثل ما يربو على ٩٣% من حجم الإيرادات العامة إضافة إلى مصادر الإيرادات الأخرى هذا في الظروف العادية. ومن ثم فأن على الحكومة أن تعمل على إقرار الموازنة العامة وفق السياقات القانونية والإدارية والمحاسبية المقررة في القوانين والأنظمة والتعليمات في الظروف العادية للبلاد، بيد أنّ البلد قد يتعرض لظروف إستثنائية قد تتمثل في مواجهة ظرف طارئ أو قوة قاهرة تكون أمامها الحكومة وكذلك السلطة التشريعية غير قادرة على إقرار الموازنة خلال التوقيتات الزمنية المحددة قانوناً، وعندها لابد أن يصار غلى تبني إحدى الأساليب والخيارات البديلة ضمن أدوات السياسة المالية؛ لتمكين الحكومة من الإستمرار في عمليات الإنفاق؛ لضمان ديمومة ادارة المرافق العامة وتقديم الخدمات العامة لجمهور المواطنين وتسيير أعمال دوائر ومؤسسات الدولة.

إنّ ما تقدم ذكره انعكس بشكل ملحوظ على أداء السلطات الدستورية في الدولة وقد تجسد ذلك بعدم قدرتها على إقرار قانون الموازنة العامة للدولة لغاية الآن، ولعلّ السبب الرئيس في هذا التلكؤ يعود إلى إنخفاض حجم الإيرادات بشكل كبير؛ نتيجة تذبذب أسعار النفط مقابل الحاجة إلى تخصيصات كبيرة في جانب النفقات لمواجهة كورونا، وما يتطلبه ذلك من دعم مالي كبير للقطاع الصحي وبعض شرائح المجتمع محدودة الدخل خاصة مع إرتفاع معدلات البطالة؛ لذلك ولما تقدم أعلاه بات واضحاً التأثير الذي أنتجته جائحة كورونا على عدم قدرة السلطات المختصة من إقرار الموازنة العامة للدولة في الميعاد المحدد لها.

إشكالية البحث :

سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على مدى تأثير جائحة كورونا على التأخير في إقرار الموازنة العامة للدولة؛ نتيجة مساهمة هذه الجائحة في إنتاج أسباب الأزمة المالية الراهنة في العراق، والتسبب في تلكأ أداء المؤسسات الدستورية التنفيذية والتشريعية، وتتمثل أشكالية الدراسة بالإجابة على التساؤلات التالية:

.التعريف بالموازنة العامة وبيان السلطة المختصة بأقرارها.

.التعريف بجائحة كورونا، وما هو تكييفها القانوني.

.ما هو أثر جائحة كورونا على تأخير إقرار الموازنة العامة في العراق؟

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في التأثير السلبي الذي تعكسه جائحة كورونا على التأخير في إقرار الموازنة العامة؛ لما أحدثته تلك الجائحة من شل جميع مرافق الدولة في أداء أعمالها وتلكؤ الجهات المسؤولة عن إقرار الموزنة في الوقت المحدد لها، أضف إلى ذلك الآثار السلبية التي أنتجتها الجائحة والتي إنعكست بدورها على الإقتصاد بشكل عام .

منهجية البحث

سنعتمد في هذا البحث على المنهج التحليلي الوصفي للتشريعات التي تتعلق بموضوع البحث وللآراء الفقهية التي تصدت لهذا الموضوع في محاولة الوصول إلى الحلول للمشكلة البحثية التي تم التعرض إليها في ثنايا هذا البحث.

خطة البحث

لقد تناولنا البحث في خطة مكونة من مطلبين، إذ تناولنا في المطلب الأول التعريف بالموازنة العامة وأسباب التأخر في إقرارها من خلال تقسيم المطلب إلى فرعيين، بحثنا في الفرع الأول: تعريف الموازنة العامة والسلطة المختصة في إقرارها، وخصصنا الفرع

الثاني للبحث في أسباب التأخر في إقرار الموازنة العامة، ومن ثم عكفنا البحث في آثار التأخر في إقرارها في المطلب الثاني: من خلال تقسيمه إلى فرعيين الأول كان محلاً للبحث في خيارات الحكومة لتأخر إقرار الموازنة العامة، وخصصنا الفرع الثاني لتمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الإقتراض، وفي الخاتمة توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والتوصيات.

المطلب الأول

التعريف بالموازنة العامة وأسباب التأخر في إقرارها

تعد الموازنة العامة للدولة أداة الحكومة في تخطيط المستقبل من خلال تحقيق التوازن بين الإستعمال الأمثل للموارد المتاحة وتحقيق الأهداف المرسومة، فهي تعبير كمي للأهداف المستقبلية التي تطمح إلى تحقيقها خلال مدة مستقبلية محددة تكون سنة في الغالب عن طريق تحديد الإحتياجات الكلية للدولة من برامج مختلفة كالتعليم، والصحة، والخدمات الاجتماعية، ومشروعات للبنى التحتية والتنمية الإقتصادية مما يستقر عليه المجتمع بإعتبارها من مسؤوليات الدولة إتجاه مواطنيها.

وكون الموازنة العامة تعنى بتقديم الخدمات للمجتمع، وسد إحتياجاته المختلفة من جهة، وتنطوي على تخصيص مبالغ طائلة من جهة أخرى؛ لذلك كان لزاماً على الحكومة ضمان إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة في الوقت المحدد لها بإعتبارها الممثلة للشعب والساعية للحفاظ على مصالحه، ولكن في ظل الازمة الراهنة التي يشهدها العراق التي تتمثل بتفشي فيروس كورونا المستجد من الصين وإنتشاره إلى غالبية دول العالم ومنها العراق، أدى ذلك إنخفاض الطلب على النفط مما أدى إلى إنخفاض أسعاره التي تعتبر الإيرادات الاساسية التي تعتمد عليها الموازنة العامة في العراق فكان من الطبيعي أن يتعاظم العجز في الموازنة؛ مما ينعكس سلباً على إقرارها في الوقت المحدد لها.

إنّ التأخر في إقرار الموازنة يعني التأخر في إنجاز المشاريع الإستثمارية الجديدة التي تشملها تخصيصات الموازنة العامة الإتحادية ٢٠٢٠ كما أنّ تأخر إقرار الموازنة وتعثر الإنفاق الإستثماري المخطط أو الجديد سيقودان إلى تزايد معدلات البطالة وإرتفاع نسب الفقر؛ بسبب النمو السنوي للسكان والقوى العاملة التي تتطلع إلى العمل، وبهذا ستتعطل الكثير من المصالح المترابطة والمعتمدة على الإنفاق الإستثماري ولا سيما الحكومي الجديد الذي يقود في نهاية المطاف إلى الركود ،فالموازنة العامة تتضمن شطرين: تشغيلي وآخر إستثماري، وأن تأخير إقرارها يعني تحويل الموازنة إلى موازنة دفع رواتب فقط وإلغاء المشاريع الاستثمارية المزمع انجازها، مما يؤدي إلى إرتفاع البطالة ودخول البلاد في ركود إقتصادي، كما أنّ إستمرار الركود في ظل الأزمة الراهنة سيقود إلى الكساد مما يعني أن الخسائر الإقتصادية ستتسع لمفاصل الإقتصاد على نطاق واسع وهذا ما يجب تجنبه.

في ضوء ما تقدم لابد لنا من بيان تعريف الموازنة العامة والسلطة المختصة بإقرارها، ومن ثم التطرق إلى تعريف جائحة كورونا وتكييفها القانوني، وكذلك بحث تأخر إقرار الموازنة بسبب جائحة كورونا في الفروع الثلاثة الآتية وفق التفصيل الاتي:

الفرع الأول

تعريف الموازنة العامة والسلطة المختصة في إقرارها

سنتناول تعريف الموازنة العامة ومن ثم سنتطرق إلى بيان السلطة المختصة في إقرارها وفق التفصيل الآتي :

اولاً: تعريف الموازنة العامة

تعددت تعريفات الموازنة بتعدد تعريف الفقهاء لها، وتنوعت في الفقه تبعاً للزاوية التي ينظر منها إلى الموازنة، فقد ذهب بعضهم إلى القول بأنّ الموازنة هي : (وثيقة مالية تقابل بين نفقات وإيرادات دولة من الدول وتحدد العلاقة بينهما وتوجههما نحو تحقيق أهداف معينة في مدة قادمة من الزمن)[١]، الذي يؤخذ على هذا التعريف أنّه لم يشر إلى الإجازة البرلمانية ، وتعد الإجازة لمشروع الموازنة شرطاً أساسياً لنفاذها حيث يصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات، كما أن هذا التعريف لم يحدد المدة التي تُنفذ فيها الموازنة وهي سنة في العادة.

كما عرفها آخرون بأنّها (خطة مالية تصدر بصك تشريعي تقدر فيها النفقات والإيرادات العامة للدولة، وتحدد العلاقة بينهما وتوجههما معاً نحو تحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية قادمة غالباً ما تكون سنة)[٢].

يلاحظ على هذا التعريف أنه تضمن مصطلحات لاتنسجم مع المفهوم الدقيق للموازنة العامة مثل مفردة (الخطة) التي تثير الخلط بين الموازنة العامة وبرامج الدولة الأخرى المتوسطة والطويلة الأجل التي تسمى بالخطة الخمسية أو الخطة العشرية التي تعد في حقيقتها خططاً مالية تسير عليها الدولة من أجل تنفيذ الأهداف التي يرنو إليها بصرها في الميادين الإقتصادية والإجتماعية والسياسية[٣]، كما أنه لم يشر إلى أهم ماتختص به الموازنة كونها أذناً وإجازة من السلطة التشريعية للحكومة بالإنفاق.

ومن الكتاب من وصف الموازنة أنّها (بيان تقديري إحتمالي لمصروفات الدولة وإيراداتها وإجازة لها عن مدة معينة من الزمان) [٤].

إنّ هذا التعريف وإن كان يحتوي على عنصري التوقع والإجازة إلا أنه لم يشر إلى مدة نفاذ الموازنة العامة وهي (سنة مالية واحدة)، كما أغفل عن ذكر هدف الموازنة ، ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي والإجتماعي.

وفي ذات السياق يرى بعض الفقهاء أن الموازنة العامة عبارة عن(تقدير الإيرادات والنفقات العامة في فترة مقبلة من الزمن ،غالباً ماتكون سنة) [٥] .

وهذا التعريف هو الآخر لم يلم بكل خصائص الموازنة العامة وجوانبها وإن كان يشير إلى صفة (التقدير) في الموازنة والمدة الزمنية (السنة)، إلا أنه أغفل عن ذكر أهم خصائصها، وهي الإجازة من السلطة التشريعية، كما جاء خالياً من ذكر أهداف الموازنة المتمثلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، وزيادة الدخل القومي، وغيرها من الأهداف التي تسعى الموازنة إلى تحقيقها.

من كل ما تقدم يمكن لنا أن نعرف الموازنة العامة للدولة أنّها: (وثيقة قانونية تُعد لسنة مالية مقبلة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها، تقرها السلطة التشريعية، بقصد تحقيق أهداف إجتماعية وإقتصادية وسياسية وثقافية) .

ثانياً: السلطة المختصة بإقرار الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة للدولة البرنامج التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف الأنشطة التي تقوم بها الدولة لتحقيق أهدافها المالية والإقتصادية والإجتماعية...الخ، ويعتبر إقرار الموازنة العامة إحدى الأدوات الرقابية الممنوحة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ يتجلى العمل المشترك بين الأخيرة التي تعد وتنظم الموازنة العامة من خلال تحديد كشف الإيرادات التقديرية والنفقات الفعلية للسنة المالية السابقة، والنفقات المقترحة لكل وزارة من وزارات الدولة للسنة المالية الجارية، وبين والسلطة التشريعية التي تتولى الإشراف على السياسة العامة للحكومة من خلال مراقبة تنفيذ الموازنة العامة (٦)، إذ تتولى السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء مهمة إعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة إذ نص على ذلك الدستور النافذ ، اذ جاء فيه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)[٧] ويعود السبب في ذلك إلى أنّ السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازم إنفاقها، وعلى تقدير جملة الإيرادات العامة بما لديها من معلومات فنية وبيانات دقيقة عن الأحوال الإقتصادية للبلاد[٨]، ومن ثم فإن الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والإقتصادية والإجتماعية للحكومة، فيكون من المنطقي ترك مهمة إعداد الموازنة للحكومة حتى تأتي معبرة عن تلك البرامج، ومن ثم يتسنى للشعب محاسبة الحكومة عن طريق ممثليه في البرلمان في حال عدم تنفيذها لوعودها وإلتزاماتها التي وضعتها في برامجها (٩).

أما فيما يتعلق بسلطة إقرار الموازنة فتعود إلى السلطة التشريعية، وقد ترسخت هذه القاعدة نتيجة نضال طويل لهذه السلطة، فالسلطة التشريعية هي التي تتولى حصراً في جميع دول العالم أمر القيام بعملية إقرار الموازنة العامة للدولة، وذلك لتدعيم حقوق ممثلي الشعب السياسية في توجيه إدارة شؤون البلاد (١٠).

بعد أن ينتهي مجلس الوزراء من دراسة مشروع الموازنة العامة بالصيغة التي أعدتها وزارة المالية، وإدخال ما يراه ضرورياً من تعديلات على هذا المشروع بأعتباره مشروع الحكومة، فإنه يحيله إلى السلطة التشريعية التي تتولى مهمة إقرار الموازنة العامة بإعتبارها ممثلة الشعب، وبذلك أصبحت مسألة إقرارها من قبل ممثلي الشعب أمراً مسلما به في جميع الدول (١١)، ولقد أكد على ذلك دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، إذ نص على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي غلى مجلس النواب لإقراره) (١٢).

بعد أن تودع الحكومة مشروع الموازنة في مكتب مجلس النواب تقوم اللجنة المالية في هذا المجلس بفحصه ودراسته ثم تحيله إلى المجلس نفسه لإقراره والتصديق عليه، إذ تتولى هذه اللجنة متابعة موازنة الدولة وإقتراح القوانين المالية، والإشراف على إعداد موازنة المجلس ومتابعة السياسة المالية للدولة[١٣].

تتكون هذه اللجنة من عدد محدود من الأعضاء المختصين الذين يقومون بمناقشة مشروع الموازنة العامة وبحث الوثائق والمستندات المتعلقة به ، ويكون من حق اللجنة أن تطلب من الجهات العامة المختلفة جميع ما تراه ضرورياً من بيانات ومعلومات ووثائق للإستفادة منها عند دراسة مشروع الموازنة ، كما يحق لها أن تستدعي المسؤولين الذين أسهموا في تحضير وإعداد مشروع الموازنة العامة[١٤].

إذن فأختصاص اللجنة المالية يشمل تدقيق لائحة الموازنة ثم إقراره او رفضه او تعديله ودراسة كل لائحة قانونية أو إقتراح بفتح إعتمادات إضافية او بمناقلة الإعتمادات بين الفصول وبعد أن تنتهي اللجنة من دراستها تضع تقريراً تفصيلياً ترفعه إلى المجلس يتضمن مقترحاتها وملاحظاتها، وبعد أن ينتهي المجلس بجميع أعضائه من مناقشة مشروع الموازنة العامة جملة وتفصيلاً ويقترح المجلس بكامل أعضائه على مشروع الموازنة العامة ويعتمد باباً باباً (١٥).

وبعد أن يتم التصويت على الموازنة، حيث تحدد السلطة التشريعية الصيغة النهائية لقانون الموازنة العامة ومن ثم يتم رفعه إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه وإعتماده، ثم تعاد الموازنة بعد صدورها إلى وزارة المالية التي تتولى طبعها وتوزيعها على الدوائر الحكومية الرئيسة وتتولى المديريات العامة إبلاغ فروعها المختلفة بالتخصيصات العائدة لها، وينبغي أن تصدر وزارة المالية منشوراً عاماً مرفق بالموازنة يتضمن الصلاحيات المالية للدوائر الحكومية بالصرف والقبض بشكل تفصيلي وتطلب منها الإلتزام به[١٦] .

الفرع الثاني
تعريف جائحة كورونا وتكييفها القانوني

أولاً: تعريف جائحة كورونا

يشتق لفظ كورونا من باللاتينية من (corona) وتعني الإكليل أو التاج أو الهالة، ويشير الاسم إلى المظهر المميز الذي ظهر عبر المجهر الألكتروني، حيث تحتوي على براويز سطحية، مما يظهرها على شكل تاج الملك، أما في اللغة العربية تعتبر تسمية فيروس كورونا أكثر شيوعاً عن باقي اللغات الأخرى، حيث يسمى الفيروس التاجي، فيروس الهالة، والفيروسية المكللة، وغيرها. وقد أعلنت منظمة الصحة العالمية أنّ فيروس كورونا يشكل جائحة خاصة حينما زادت حالات الإصابة بفيروس كورونا في جميع أنحاء العالم، وهذا ما ذكره ادهانوم مدير عام منظمة الصحة العالمية، وتابع بأنّه: (نشعر بقلق بالغ من مستويات الإنتشار والخطورة المقلقة، وكذلك من المستويات المقلقة للتقاعس عن العمل)، وقد خلص إلى القولإلذلك أجرينا التقييم على أنّه يمكن وصف كوفيد-١٩ بأنه جائحة.

ويشير البعض إلى أن مصطلح الجائحة يعني أيضاً أن المرض يتحدى السيطرة وهذا يفسر إنتشاره دولياً وعدم إنحصاره في دولة واحدة، ويرى الباحث أنّ المصطلح يشير إلى جانب سياسي، عبر إيصال رسالة إلى الحكومات والمنظمات في جميع أنحاء العالم، وبأن المرض أصبحت له تداعيات إقتصادية وسياسية وإجتماعية على نطاق عالمي (١٧).

ثانياً: التكييف القانوني لجائحة كورونا

سوف نستعرض في سبيل تحديد التكييف القانوني لجائحة كورونا مواقف كل من الفقه والقضاء، والتي تباينت بهذا الخصوص بين من يرى بأنّها ظرف طارئ، في حين يرى جانب أخرى أنّها تمثل قوة قاهرة وذلك وفق التفصيل التالي:

١. جائحة كورونا ظرف طارئ:

ونبين هنا موقف كل من الفقه والقضاء بخصوص تكيفهما لجائحة كورونا وكما يلي[١٨]:

أ. موقف الفقه: إن هناك عدة شروط للظروف الطارئة وهي:

- أن يكون الإلتزام تعاقدياً .
- أن تكون الحوادث إستثنائية عامة فيخرج من ذلك الحوادث المعتادة والخاصة فلا تعتبر ظروفة طارئة .
- أن تكون الظروف إستثنائية غير متوقعة وقت إنعقاد أو نشوء العقد فكل ما كان متوقع أو ممكن ان يحدث فهو ليس ظرفاً طارئاً.
- أن تطرأ الظروف الطارئة بعد إنعقاد العقد وقبل تنفيذه.

فالسؤال هنا هل يمكننا تكييف وباء كورونا على أنّه ظرف طارئ ؟

نجيب على هذا التساؤل بأن الشروط أعلاه تنطبق على الوباء فهو حادث إستثنائي غير متوقع خارج عن إرادة المدين فلا يد له بوقوعه وطرأ على العقد بعد الإنعقاد وقبل التنفيذ ، إلاّ أنّه على القاضي معرفة ما إذا اصبح تنفيذ العقد مرهقة أو مستحيلاً أو لا هذا ولا ذاك بالنسبة للطرف المدين فهذا الأمر منوط بسلطة القاضي التقديرية وليس بما يدعيه الطرفان ، فالأمر لا يخرج عن واحدة من ثلاث وهي إما أن يصبح تنفيذ العقد الدولي مرهقاً بالنسبة للطرف المدين بتنفيذه، أصبح تنفيذ العقد الدولي مستحيلاً بالنسبة للطرف المدين بتنفيذه، لم يؤثر الوباء على تنفيذ العقد الدولي فلو كنا امام الخيار الأول فيمكننا تكييف جائحة كورونا بأنها ظرف طارئ إذا ما تحققت الشروط أعلاه وأصبح الإلتزام مرهقاً بالنسبة للمدين.

ب. موقف القضاء: لو كيف القضاء الذي أشارت إليه قواعد الاختصاص القضائي الدولي بتخصصه أو المحكم المعروض أمامه النزاع واللذان بدورهما سيطبقان القانون الذي أشارت إليه قواعد الإستاد أو القانون الذي إرتضته إرادة الطرفين ليحكم عقدهما بأنّ هذه الجائحة هي ليست إلا ظرفاً طارئاً (طرأ على العقد الدولي حيث جعلت من إلتزام المدين مرهقاً بالنسبة له وسبب له خسارة فادحة فإن هذه الجائحة لن تعفي المدين من إلتزاماته كما هو الأمر بالقوة القاهرة إلاّ أنّها تجيز للمحكمة المختصة أن تنقص إلتزامات الطرف المرهق إلى الحد المعقول أي أن لها إعادة التوازن العقدي بين الطرفين، وهذا ما يعمل به القضاء العراقي إذا ما أشارت إليه قواعد الإسناد أو إختاره الطرفان؛ ليحكم العقد حينما يكيف واقعة ما على انها ظرف طارئ، وإذا كيفنا جائحة كورونا على أنّها ظرف طارئ ستترتب النتائج الآتية:

- منح القاضي سلطة تقديرية بمراجعة شروط العقد لغرض إعادة التوازن العقدي بين الطرفين المتعاقدين بسبب جائحة كورونا: حيث تعدل إلتزامات الطرف المرهق للحد المعقول وإن لم يوجد إتفاق على ذلك بين الطرفين وذلك حسب أحكام الفقرة ٢ من المادة ١٤٦ من القانون المدني العراقي رقم ٤ لسنة ١٩٥١ النافذ.
- الإلتزام بأعادة التفاوض إذا كان هناك شرط اعادة التفاوض في العقد الدولي بسبب جائحة كورونا.

٢. جائحة كورونا قوة قاهرة

كما نبين هنا أيضاً موقف كل من الفقه والقضاء بصدد التكييف القانون لجائحة كورونا وعلى النحو الاتي[١٩]:

أ. موقف الفقه: إنّ ماجرى عليه أغلب التشريعات والفقه والقضاء إستعمال مصطلح القوة القاهرة في الإلتزامات الداخلية والخارجية لدلالة المفردة ووضوحها، وقد أشارت أغلب التشريعات إلى مصطلح القوة القاهرة ومنها المشرع العراقي في عدة مناسبات منها ما جاء في المادة ٢١١ من القانون المدني العراقي رقم ٤ لسنة ١٩٥١ النافذ التي تنص على ((إذا أثبت الشخص أنّ الضرر نشأ عن سبب أجنبي لا بد له فيه كافة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو خطأ المتضرر، كان غير ملزم بالضمان ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك))، وتعد جائحة كورونا من قبيل الحوادث الإستثنائية المفاجئة التي لا يد لأحد طرفي العقد بها، ولا كان بإمكان أحد توقع وقوعها أو حدوثها فهي جائحة سريعة ومفاجئة إنتقلت من الصين إلى العالم خلال أيام معدودات، ومادمنا بصدد تأثير هذا الوباء على العقود بصفة عامة وعلى العقود الدولية بصفة خاصة فلا يخفى على أحد أن المدين ممكن أن يكون دائناً أيضاً في نفس الوقت وهذا الأمر مسلم به في العقود الملزمة اللجانبين فكل دائن هو مدين وكل مدين هو دائن، وبالتالي إذا ما كيفنا هذا الوباء كقوة قاهرة فسينصرف مضمون هذا التكييف إلى كلا المتعاقدين.

ب. موقف القضاء: لقد نصت المادة ١٦٨ من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ (المعدل) على ((إذا إستحال على الملتزم بالعقد أن ينفذ الإلتزام عينه حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بإلتزامه ما لم يثبت إستحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب أجنبي لا بد له فيه، كذلك يكون الحكم إذا تأخر الملتزم في تنفيذ إلتزامه))، وكذلك نصت المادة ٤٢٥ من القانون المدني العراقي على أنّه ((ينقضي الإلتزام إذا أثبت المدين أن الوفاء به أصبح مستحيلاً لسبب أجنبي لا بد له فيه)) ، وكذلك المادة ٢١١ من ذات القانون التي تنص على ((إذا أثبت الشخص أن الضرر نشأ عن سبب أجنبي لا بد له فيه كافة سماوية أو حادث فجائي أو قوة قاهرة أو فعل الغير أو خطأ المتضرر، كان غير ملزم بالضمان ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك))، فإن المشرع العراقي يقضي بوجوب إنقضاء الإلتزام التعاقدي بدون ضمان إذا ما أصبح مستحيلاً؛ بسبب القوة القاهرة .

الفرع الثالث

أسباب التأخر في إقرار الموازنة العامة

الأصل أن يتم إقرار الموازنة العامة للدولة في الميعاد المحدد قانوناً، ولكن قد تطرأ في الدولة ظروف قاهرة وأسباب تحول دون إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة في المهلة المحددة، فتبدأ السنة المالية دون أن تحصل الحكومة على الإذن اللازم لصرف النفقات وجباية الإيرادات[٢٠]، ومن هذه الأسباب ما يعود إلى السلطة التنفيذية والتي تتمثل بقلة خبرة موظفي الحكومة وضعف معرفتهم في العلوم المالية والمحاسبية مما يشكل سبباً في تأخر إقرار الموازنة، فضلاً عن ذلك فأن إفتقار الإنسجام بين وزارات الدولة، وضعف التنسيق فيما بينها، والإصرار على إتباع الإجراءات الروتينية المعقدة، والتردد في إستخدلم وسائل الإتصال الحديثة التي تسهل في نقل المعلومات بسهولة ويسر يسهم هو الآخر في حدوث مشكلة التأخر، كما ان سحب الثقة من الحكومة من شأنه أن يربك العمل الإداري المتصل بإعداد الموازنة وتحضيرها مما يتسبب في التأخر في تقديمها إلى السلطة التشريعية من أجل المصادقة عليها[٢١].

أضف إلى ما تقدم هناك أسباب تعود إلى السلطة التشريعية تتمثل بحل البرلمان، إذ قد تلجأ الحكومة إلى إستخدام حق الحل في الوقت الذي يكون فيه مشروع الموازنة العامة مطروح أمام البرلمان أو قبل طرحه عليه بمدة وجيزة، فيكون سبباً في توقف المناقشات البرلمانية وتعطل المداولات الجارية بشأنها ، ومن ثم تأخر في صدور الموازنة العامة[٢٢]، ولقد نص الدستور العراقي النافذ على أنّ (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس اثناء مدة إستجواب رئيس مجلس الوزراء)[٢٣]، كما قد تحدث تجاذبات سياسية وصراعات بين الكتل النيابية تؤثر سلباً على إقرارها ، إذ قد تعلق بعض الأحزاب الإقتراع لصالح مشروع الموازنة العامة مقابل الموافقة على مشروع قانون اَخر، وهذا الأمر يعني إنحراف البرلمان في إستعمال سلطته [٢٤].

أما في ظل الازمة الراهنة وتفشي فيروس كورونا في غالبية دول العالم ومن بينها العراق، فقد تسببت الجائحة بتأخر إقرار الموازنة العامة لسنة ٢٠٢٠، وما نتج عن ذلك من إضرار اصابت الإقتصاد كونها قوة قاهرة ليس بالإمكان توقعها، مما إنعكس سلباً على إداء المؤسسات الحكومية وتعطل إنجاز المشاريع الإستثمارية الكبيرة، مما أفقد ثقة المستثمر في إقامة مشاريع جديدة مستقبلاً كما أنّ الجائحة تسببت في شل الحركة الإقتصادية في جميع قطاعات الدولة، وما صاحبه من ركود إقتصادي أثر سلباً على حركة الإقتصاد بشكل كبيروهذا ما سنتظطرق إليه بالتفصيل في المطلب الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني

اَثار التأخر في إقرار الموازنة العامة

في المطلب الاول تعرفنا على الموازنة العامة بعدها المراَة الصادقة التي تعكس وضع الدولة في جوانبها المختلفة الإقتصادية والإجتماعية والمالية والتنموية وحتى السياسية، وبيان السلطة المختصة بإقرارها وفق القواعد القانونية الخاصة بهذا الصدد من قانون الإدارة المالية الاتحادي لسنة ٢٠١٩، وهذه الجهات هي وزارتي المالية والتخطيط[٢٥]، وكذلك السلطة المختصة بإقرار الموازنة والمصادقة عليها وهي السلطة التشريعية، ومن ثم على تلك السلطات العمل على إعداد الموازنة وإقرارها في التوقيتات الزمنية المحددة قانونً، بيد أنّ هذه السلطات قد يتعذر عليها إقرار قانون الموازنة العامة في تلك المواعيدولأسباب مختلفة وسوف نقصر البحث هنا حول الوضع الراهن في العراق والذي يوجه تزامن أسباب عديدة أدت إلى خلق أزمة مركبة ذات أبعاد إقتصادية وسياسية وصحية تمثلت في إنخفاض أسعار النفط ، مما إنعكس سلباً على الإيرادات العامة خاصة أنّ الإقتصاد العراقي يوصف بأنّه إقتصاد ريعي يعتمد على النفط كمصدر رئيس لتمويل الموازنة العامة هذا من جانب ومن جانب آخر إستقالة الحكومة على أثر أزمة سياسية على أعقاب إحتجاجات تشرين الثاني من عام ٢٠١٩، وكذلك بسبب جائحة كورونا وإنتشار الوباء مما حدى بالحكومة إلى فرض الحظر الشامل، كل هذه الأسباب أدت إلى إرباك الوضع في البلاد مع إنخفاض حجم الإيرادات والحاجة الملحة إلى زيادة الإنفاق العام لمواجهة آثار إنتشار الوباء، كل هذا منع الحكومة من تقديم مشروع الموازنة العامة إلى البرلمان لغرض إقرارها؛ لذلك كان لزاماً على الحكومة أن تجد حلول بديلة وناجعة لضمان تسيير شؤون البلاد وديمومة تقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة، وفي هدى ما تقدم سنبحث في هذا المطلب خيارات الحكومة لتأخر إقرار الموازنة العامة وتمويل عجز الموازنة العامة عن كطريق الإقتراض وذلك في الفرعيين الآتيين:

الفرع الأول
خيارات الحكومة لتأخر إقرار الموازنة العامة

يترتب على تأخر إقرار الموازنة العامة للدولة بسبب الأزمة التي تمر بها البلاد والناجمة عن تزامن أسباب عديدة أدت إلى خلق آثار سلبية في مجالات مختلفة إقتصادية ومالية وإجتماعية وكذلك إنعكست بشكل واضح على القطاع الصحي والقطاع الخاص، كل ذلك يحتم على الحكومة أن تبحث عن خيارات تعمل من خلالها على مواجهة آثار هذه الأزمة، ولعلّ من ضمن هذه الخيارات التي نناقشها في بحثنا هذا ما يلي:

اولاً: العمل بالموازنات الشهرية المؤقتة

بيّنا سابقاً أنّ الموازنة العامة هي إذن مسبق يمنح من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لتمكينها من صرف النفقات وجباية الإيرادات ويجب أن يصدر هذا الإذن قبل بدء السنة المالية التي ستنفذ خلالها[٢٦]، بيد أنّه قد يتأخر إقرار الموازنة لأسباب عديدة كما ذكرنا سابقاً، مما يعني توقف الحياة المالية وتنفيذ برامج الحكومة في مجالاته المختلفة، ولما كانت هناك أوجه نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها كالرواتب والإنفاق على السلع والخدمات الضرورية؛ لذلك لابد من إيجاد طريقة تضمن إستمرار الإنفاق وهنا تستطيع الحكومة أن تعمل على أساس الموازنات الشهرية أو المؤقتة في حال تأخر إقرار الموازنة العامة، وتعد هذه الموازنات الشهرية أجزاء من موازنة السنة الجديدة إذ تدمج هذه الموازنات وتصبح موازنة سنوية واحدة، إذا ما إستقر العمل بها إلى نهاية السنة المالية وتكون هذه الموازنات على أساس شهري نسبة جزء من إثنى عشر جزءاً، إذ تحتسب النفقات على اساس قاعدة ١٢/١ من موازنة السنة السابقة، بعد أن تعدل إستناداً إلى المناقلات التي تجري بين الإعتمادات خلال العام السابق مع الأخذ بالإعتبار نسبة الزيادات التي تضاف لها وعادة ما تكون (١٠ـ١٢%)، أما بخصوص الإيرادات فلا يمكن التنبؤ بها، وإنما يستمر العمل في جبايتها حسب القوانين والأنظمة النافذة[٢٧].

لقد أخذ المشرع العراقي بالموازنات الشهرية لضمان إستمرارية صرف النفقات الضرورية وهذا ما نص عليه قانون الإدارة المالية الإتحادي ، إذ نص على أنّ (في حال تأخر إقرار الموازنة العامة الإتحادية في ٣١ كانون الأول من السنة السابقة لسنة إعداد الموازنة، يصدر وزير المالية إعماما وفق الآتي:

الصرف بنسبة ١٢/١ فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة ...)[٢٨].

ثانياً: المفاضلة بين أولويات الانفاق :

يتفق فقهاء المالية العامة أن الموارد العامة المتاحة لكل دولة مهما كثرت فهي محدودة مقارنة بحجم الحاجات المطلوب إشباعها لذلك كان لابد من إجراء مفاضلة بين الأولويات في الانفاق العام هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أن ديمومة الإنفاق العام ضرورة ملحة لتمكين مؤسسات الدولة ودوائرها من الإستمرار في تقديم الخدمات العامة لعموم أفراد المجتمع، ويأتي في مقدمة الأولويات التي تسعى الحكومة إلى ضمان الإستمرار في تمويلها هي الرواتب وتشمل رواتب الموظفين ورواتب المتقاعدين وكذلك المنح الإجتماعية والمشاريع الضرورية، وقد لاحظنا أنّ الحكومة في الاشهر المنصرمة من هذا العام قد واجهت صعوبات كبيرة في توفير الأموال اللازمة لدفع الرواتب بسبب إنخفاض حجم الإيرادات المطلوبة تغطيتها نتيجة إنخفاض الإيرادات النفطية بالدرجة الإساس، إضافة لعدم وجود سياسة واضحة أو إجراءات إقتصادية متكاملة أزاء مواجهة الأزمة الحالية[٢٩].

كما بدى واضحاً إنعكاسات الأزمة السياسية على التأخر في إقرار الموازنة العامة الأمر الذي فاقم صعوبة تغطية النفقات التشغيلية في الجهاز الاداري في تالدولة، كما تزامن ذلك في مساهمة انتشار وباء كورونا الذي تسبب في إنخفاض الطلب العالمي على النفط ومن ثم هبوط أسعاره وما تبعه من إجراءات طبقتها الحكومة ومنها حظر التجوال في محاولة للحد من إنتشاره وتعطيل جلسات البرلمان، مما انعكس على التأخر في إقرار الموازنة العامة.

كما إنعكس ذلك سلباً على القطاع الخاص بشكل واضح ، حيث أنّ هناك نحو (٨ مليون) مواطن يعملون في القطاع الخاص من دون ضمان إجتماعي أو راتب تقاعدي ويحصلون على قوتهم يوم بيوم؛ لذا ينبغي على الحكومة أن تبادر وبسرعة للإستجابة لتبعات الأزمة على المستويين الإتحادي والمحلي من خلال إتخاذ إجراءات ناجعة تدخل ضمن أولوياتها في الإنفاق بهدف تحفيز دور القطاع الخاص؛ لتخفيف العبء عنه من خلال المساهمة في خفض تكلفة ممارسة الأعمال التجارية وذلك بإستخدام أدوات السياسة المالية والمتمثلة بالإعفاءات من بعض أنواع الضرائب والرسوم وكذلك تخفيف الديون .

كما أنّ التأخر في إقرار الموازنة العامة؛ بسبب جائحة كورونا له تأثيراً على القطاع الصحي، حيث تسبب هذا التأخير في عرقلة جهود الحكومة في توفير المبالغ المالية اللازمة لتحفيز دور هذا القطاع في مواجهة تفشي الفيروس، فدعم القطاع الصحي في ظل هذه الأزمة يعد من أولى الأولويات التي ينبغي أن تقدم في الإنفاق لما يتطلبه مكافحة الوباء من توفير الدعم المستمر للفرق الطبية وتزويدها بالمستلزمات الضرورية وإنشاء المستشفيات والأماكن الخاصة بالعزل بشكل عاجل من أجل عزل المصابين والقيام بعمليات التعقيم والتعفير ، ولكن الحكومة تلكأت في أداء واجباتها بهذا الجانب بسبب التأخر في إقرار الموازنة العامة للأسباب المذكورة سلفاً.

يتبين مما تقدم أنّ من أهم الدروس التي ينبغي أن تستقى من جائحة كورونا هو أهمية إعادة ترتيب الأولويات في عمليات الإنفاق العام من خلال المفاضلة بين المهم والأهم وضرورة الإستناد إلى نمذجة التكلفة المناسبة خصوصاً في جانب النفقات التشغيلية في الوزارات بحسب تأثرها بالوباء، من خلال رصد التخصيصات ضمن أبواب الموازنة خاصة أنّ النشاط الحكومي في العراق يمثل الجزء الأعظم من النشاط الاقتصادي؛ لذلك فأن الصدمات التي تصيب القطاع الحكومي سيكون لها عواقب إقتصادية شديدة سواءً على معدلات البطالة وحركة التجارة وتدفق رؤوس الأموال، الأمر الذي يتطلب مجموعة من الإجراءات للوصول إلى مرحلة التعافي

من آثار هذه الجائحة؛ لذا ينبغي على الحكومة ومن أجل مواجهة آثار تأخر إقرار الموازنة العامة في ظل الجائحة على أن تتبنى سياسة إنفاق تقشفية قتئمة على التركيز على الالويات في الإنفاق مستهدفة جوانب معينة ضرورية في المرحلة الراهنة .

الفرع الثاني

تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الإقتراض

يعرف القرض العام بأنه إتفاق بين طرفين الطرف الأول الدائن سواء أكان فرداً أم مؤسسات مالية ومصرفية كان القرض داخلياً ،أو الدول والمؤسسات الدولية إذا كان القرض خارجياً، بموجبه يتعهد الدائن بتقديم مبلغ من المال إلى الطرف الثاني الذي يتعهد بتسديد أقساط القرض مع الفوائد المترتبة عليه خلال فترة زمنية معينة يتم الإتفاق عليها بين الطرفين ضمن بنود العقد(٣٠)، أما عن عجز الموازنة فيعرف بأنّه تجاوز إجمالي النفقات الكلية لحجم الدخل والإيرادات فينتج عن ذلك موازنة سالبة(٣١).

أن من أهم أسباب عجز الموازنة العامة في العراق في الفترة الماضية تتمثل في السياسات المالية الخاطئة نتيجة إعتماد الحكومات المتعاقبة سياسة مالية توسعية في الإنفاق خاصة في أبواب النفقات الجارية من خلال السعي إلى خلق فرص عمل لمحاولة إمتصاص جزء من معدلات البطالة المرتفعة والتضخم في حجم الإنفاق على الجانب الأمني إضافة إلى معدلات الفساد المتفشي في دوائر الدولة ومؤسساتها، وضياع مبالغ كبيرة من الإيرادات غير النفطية مثل : الإيرادات الضريبية وعدم جباية إجور الماء والكهرباء، وكذلك عدم التركيز على المنشأت الحيوية وتطوير قطاع الإنتاج، كل هذه الأسباب وغيرها إلى جانب عدم قدرة المؤسسات الدستورية التنفيذية والتشريعية من إقرار الموازنة العامة الإتحادية أدى ذلك إلى خلق الأزمة المالية الحالية في العراق.

إنّ عجز الموازنة في العراق هو عجز حقيقي فعلي وليس عجز حسابي؛ بسبب التفاوت بينصرف النفقات وجباية الإيرادات، علماً أنّ هذا العجز سببه زيادة الإنفاق وخاصة النفقات الجارية على حجم الإيرادات أحادية المصدر التي تتمثل بالنفط، كما أنّ من أسباب العجز المالي ضعف الإجراءات في معالجة محدودية مصادر الإيرادات إضافة إلى تضخم مسؤوليات الدولة إلى جانب ضعف دور القطاع الخاص، كل ذلك أدى إلى زيادة حجم الإنفاق العام ، على أن خطورة الأزمة التي يعاني منها العراق لا تقتصر أسبابها على ما ذكر أعلاه، بل هي أزمة كما تسمى مركبة ذات أبعاد سياسية وصحية وإقتصادية(٣٢)خاصة وأنّ البلاد بأمس الحاجة إلى أموال كبيرة لإنشاء مشاريع البنى التحتية مثل شق الطرق وبناء المستشفيات ومحطات توليد الكهرباء وإستخراج المعادن، مقابل محدودية الخيارات المتاحة لتمويل عجز الموازنة؛ لذا نجد الحكومة مضطرة إلى تبني سياسة الإقتراض وبغية تسهيل اللجوء إلى الإقتراض تم تشريع قانون الإقتراض لسنة ٢٠٢٠؛ ليتيح للحكومة إمكانية الإقتراض من المؤسسات المصرفية والمالية ضمن ما يعرف بالإقتراض الداخلي وهو الإقتراض الذي يتم نتمويله من المؤسسات المصرفية الوطنية، كذلك إمكانية الإستعانة بالمؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنك الإنماء الدولي بغية الحصول على مبالغ القروض الأزمة لتمشية أمور البلاد.

إن الأزمة الحالية التي يمر بها العراق والعجز الذي يعاني منه ومن ثم تبني سياسة الإقتراض لمواجهة العجز المالي ومشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة لم يكن لغرض إنشاء المشاريع الكبرى، وإنما لمواجهة نفقات جارية نتيجة إنخفاض حجم الإيرادات النفطية نتيجة إنخفاض أسعار النفط عالمياً مع تعرض البلاد إلى جائحة كورونا ، مما فاقم حدة الأزمة على مستوى خطير، إذ وصل الأمر إلى عدم قدرة الحكومة على تمويل النفقات الجارية كرواتب موظفي الدولة والمتقاعدين.

على الرغم من حاجة البلاد الملحة للأموال إلا أنّه ينبغي ان يكون اللجوء إلى الإقتراض آخر الحلول؛ لأن الإقتراض وبطبيعة الحال وكما يتفق علماء المالية العامة على ذلك هو اسوأ الخيارات، لما يترتب عليه من آثار سلبية مستقبلاً(٣٣)، إذ ينبغي قبل اللجوء إليه إتخاذ إجراءات صارمة فيما يتعلق بضبط وترشيد الإنفاق والعمل على تعظيم الإيرادات غير النفطية، وهي في العراق ذات حصيلة وفيرة إذا ما توافرات الإرادة المخلصة والنزيهة لدى أصحاب القرار هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نرى أنّه من الأفضل بمكان وبهدف تجنب الآثار الخطيرة للإقتراض الأجنبي أن يقتصر الأمر على الإقتراض الداخلي في المرحلة الراهنة ولعلّ أسباب ذلك يمكن تلخيصها بالأتي:

اولاً: أن الأسباب الموجبة لتشريع قانون الإقتراض لتمويل عجز الموازنة هو تراجع أسعار النفط، علماً أنّ إنخفاض أسعار النفط ليس بالأمر الجديد، بل أن هذا التذبذب لأسعار النفط في السوق العالمية تتغير بين الإنخفاض والإرتفاع، صحيح أن الإنخفاض هذه المرة حاد وسريع بسبب إنخفاض الطلب عليه نتيجة تفشي فيروس كورونا، إلا أنّ الملاحظ أن أسعار النفط بدأت تأخذ بالتعافي التدريجي حتى وصل إلى (٤٠دولار) للرميل الواحد.

ثانياً: إن الحاجة الملحة للأموال في الوقت الراهن هي لتمويل النفقات الجارية بالدرجة الأساس كالرواتب لذلك يمكن تمويل عجز الموازنة الاتحادية بالسيولة من خلال الإقتراض الداخلي بالعملة الوطنية وهي خطوة مهمة لردم فجوة التمويل مع التفاؤل بإنتعاش أسعار النفط. في حين أن اللجوء إلى الإقتراض الخارجي في هذه الفترة له تبعات سيئة مستقبلية على العراق، وربما يشكل تهديداً لأمنه الإقتصادي والإجتماعي والسياسي، كما أن اللجوء إلى القرض الأجنبي ينبغي ألاّ يكون خيار الحكومة إلا حينما تستنفذ جميع الطرق للحصول على مبلغ القرض من الجهات المحلية أو حينما تكون الحاجة كبيرة للعملات الصعبة لغرض تغطية مشاريع تنموية كبيرة.

يمكن لنا أن نستعرض أهم تأثيرات جائحة كورونا على مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة الحالية بالأتي:

١. تراجع كبير في الإيرادات العامة خاصة النفطية نتيجة إنخفاض الطلب على النفط وهبوط أسعاره.

٢. إنخفاض الإيرادات الضريبية؛ بسبب القرارات التي إتخذتها الدولة لمواجهة جائحة كورونا .

٣ـ إرتفاع نسبة الدين العام نتيجة لجوء الحكومة إلى الإقتراض؛ لتمويل النفقات الضرورية كالرواتب .

٤ـ تأجيل إستيفاء الديون والأقساط المترتبة على المستفيدين من القروض الحكومية .

٥ـ قيام البنك المركزي العراقي بإطلاق قروض للمصارف القطاعية مثل : المصرف الصناعي والزراعي والعقاري وصندوق الإسكان وكذلك لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

الخاتمة:

عاش العالم مع بواكير عام ٢٠٢٠ بسبب جائحة كورونا وما رافقها من إنعكاسات على النواحي الإقتصادية والمالية، كان من أبرز ملامحها على العراق تزامنها مع إضطرابات إنعكست على التأخر في إقرار الموازنة العامة للدولة، لذلك فقد تناولنا هذا الموضوع تحت عنوان(تأثير جائحة كورونا على التأخر في إقرار الموازنة العامة للدولة في العراق)، وبعد الإنتهاء من دراسة الموضوع، توصلنا إلى جملة من الإستنتاجات والتوصيات تمثلت بما يأتي :

اولاً: الإستنتاجات

١ـ يتفق علماء المالية العامة والمهتمين من كتاب وباحثين في الشأن الإقتصادي والمالي، أنّ الموازنة العامة هي عصب حياة الدولة والإطار القانوني للعمليات المالية للحكومة، وهي المنظم لتلك العمليات المالية اللازمة لتسيير مؤسسات الدولة ومراقفها بإنتظام وإستمرار، ومن ثم فإن عدم إقرارها سوف يؤدي إلى إختلال كبير في أداء هذه المؤسسات وقدرتها على تقديم الخدمات العامة للجمهور، وكذلك عجزها عن تحقيق الأهداف المتعددة كتعجيل عملية التنمية الإقتصادية وتطوير البنى التحتية، وتغطية متطلبات الرعاية الإجتماعية ودعم قطاع التعليم والصحة وغيرها من القطاعات الحيوية .

٢ـ إن التأخر في إقرار الموازنة العامة الإتحادية ليس بجديد على واقع العراق، إذ أن الآلية المتبعة في الإعداد والمناقشة والإقرار أصبحت تقليداً برلمانياً ثابتاً في العراق، إذ أضحى من المتعارف عليه سنوياً إهدار ما لا يقل عن ثلاث إلى أربع أشهر من السنة المالية وهي من ضمن مدة التنفيذ المقررة، أي: مما يعادل ثلث السنة المالية، ولا شك مع هدر هذه المدة سيكون من المستحيل تحقيق الإنفاق السليم من قبل وحدات الإنفاق، أي: الوزارات لتخصيصاتها المالية وخاصة الإنفاق الإستثماري.

٣ـ أن الأسباب التي أدت إلى تأخر إقرار الموازنة العامة الإتحادية، هي مزيج من أزمة سياسية وعدم إستقرار الواقع السياسي في العراق إلى جانب إنخفاض في أسعار النفط بسبب إنخفاض الطلب العالمي عليه والذي تزامن مع جائحة كورونا، وكل ذلك أدى إلى خلق أزمة إقتصادية قد تستمر وتتفاقم وسيكون المواطن الخاسر الأكبر فيها، كما أنّ أُحادية مصدر الإيرادات العامة سيجعل الإقتصاد رهين سعر برميل النفط، ما لم تعمد الحكومة إلى إتخاذ إجراءات عاجلة وفعالة سياسياً وإقتصادياً لمواجهة ذلك.

٤ـ أن من ابرز ملامح الأزمة الناتجة عن التأخر في إقرار الموازنة العامة الأتحادية وفي إطار سعي الحكومة إلى المفاضلة بين الخيارات المتاحة لمواجهة هذه الازمة، تتجلى في تبني خيارات الإقتراض، وقد تجسد ذلك بإقرار قانون الإقتراض لسنة ٢٠٢٠، بيد أنّ الحكومة ركزت خلال الأشهر المنصرمة على الإقتراض الداخلي من القطاع المصرفي؛ لتمويل النفقات الجارية كالرواتب بالدرجة الأساس، إلا أنّ الإستمرار بهذا الأمر سيكون له عواقب وآثار سلبية على قدرة القطاع المصرفي في الإستمرار بتقديم خدماته؛ لذلك لابد من العمل على تعدد الخيارات.

٥ـ إن التأخر في إقرار الموازنة العامة حتما سيغيب رقابة البرلمان على أعمال الحكومة عند قيامها بصرف النفقات وفقاً لأسلوب الموازنات الشهرية، كما يؤدي ذلك إلى تمادي الحكومة في زيادة مقدار العجز المالي والذي ينبغي ان لا يتجاوز (٣%) من إعتمادات الموازنة وفقاً لأحكام قانون الإدارة المالية الإتحادي، وهذا من شأنه أن يزيد من تفاقم الأزمة في السنوات المقبلة.

٦ـ أفرزت جائحة كورونا إضافة إلى تسببها في تأخير إقرار الموازنة العامة، عدم إنتظام العملية السياسية في العراق، وإفتقارها إلى النضج في عملية إقرار القوانين وتحويل هذه العملية إلى مناسبة للتجاذبات السياسية بين الأحزاب والكتل بدلاً من جعلها مناسبة لأجراء مراجعة شاملة ومعمقة للواقع الإقتصادي والإداء المالي، ووضع معايير وضوابط واقعية لسياسة تنموية مستقرة وملزمة للحكومة، بغية مواجهة الأزمة الحالية وضمان عدم استمرارها.

ثانياً: التوصيات

١ـ في ضوء تبني الحكومة العراقية خيار الإقتراض لتمويل عجز الموازنة وتأخر إقرارها ينبغي عليها أن تعمل على توظيف مبالغ القروض في مجالات مجدية إقتصادياً من خلال تطوير الجهاز الإنتاجي وإنشاء مشاريع تنموية كبرى في مجالات الطاقة والصناعة وقطاع الإسكان والزراعة، وليس من أجل تغطية النفقات الجارية ـ التشغيلية ـ كالرواتب فحسب.

٢ـ على الحكومة وواضعي الخطط الإقتصادية في البلاد، العمل على إيجاد سياسات وأدوات مالية بديلة تعزز الجانب الإستثماري وتساعد على تحقيق النمو من خلال خلق وتعظيم الايرادات غير النفطية لتقليص الإعتماد على الإقتراض مستقبلاً.

٣ـ ضرورة ضبط وتقليص بنود النفقات الجارية ومحاربة الفساد وهدر المال العام وسوء الإدارة والذي يقدر بإستهلاكه لثلث مبالغ الموازنة العامة .

٤ـ السيطرة على ايرادات المنافذ الحدودية وإستحصال الضرائب والرسوم الكمركية والمقدرة ب(٢مليار دولار شهرياً) والتي تذهب إلى مافيات الفساد منذ عام ٢٠٠٣ .

٥ـ السعي الجاد إلى تحصيل الديون الحكومية المستحقة على شركات الإتصال وغيرها من الجهات والمؤسسات التي تعمل داخل العراق.

٦ـ تعزيز دور القطاع الخاص من خلال سن التشريعات اللازمة لتسهيل إضطلاعه بمشاريع تنموية وحيوية في الإقتصاد العراقي وتوفير بيئة إستثمارية لرؤوس الأموال المحلية والأجنبية؛ لتخفيف الضغط على الموازنة العامة وتقليل مسؤوليات الدولة الكبيرة.

الهوامش:

[١]ينظرد. عبد العال الصكبان : الميزانية والضرائب المباشرة في العراق (دراسة في التشريع العراقي) ، ط١، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٧ ، ص٩ .
[٢]ينظر د. جهاد سعيد خصاونة : علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠ ، ص٣١١.
[٣]ينظر د. حيدر وهاب عبود : التنظيم القانوني للموازنة العامة للدولة ، محاضرات ملقاة على طلاب الدراسات العليا، الماجستير/قسم القانون العام في كلية القانون الجامعة المستنصرية ، ٢٠١١ ــ ٢٠١٢ .
[٤]ينظر د. عبد الكريم صادق بركات:ـ دراسة في الاقتصاد المالي ، مؤسسة شباب الجامعة،ـ الإسكندرية ، ١٩٨٣، ص٤٢٩.
[٥] ينظر د .هشام محمد صفوت العمري : اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، ج٢، ط٢ ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٨ ، ص٣٠٧ .
[٦]ينظر جهاد سعيد خصاونة ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص٣٣٨.
[٧]الفقرة (رابعاً) من المادة (٨٠) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
[٨]ينظر د. محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، قواعد إعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية ، معهد الدراسات العالمية ، ١٩٦٠ ، ص١٠.
[٩]ينظر ينظر د. لمى علي الظاهري ود. علي مجيد العكيلي : إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية ، العدد ٤١ ــ ٤٢ ، ص٥٦٤ ، منشور على الموقع الالكتروني www.iasj.net
[١٠]ينظر د. سلمان حسين عبد الله ، م. سناء احمد ياسين : إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية ، المجلد ٢٢ ، العدد ٨٧ ، ص٥٢٧.
[١١]ينظر تغريد مهدي خلف : دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص٨٥.
[١٢]الفقرة (اولا) من المادة (٦٢) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ .
[١٣]المادة (٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
[١٤]ينظر عذراء كاطع حنون القريشي : الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٨ ، ص٧٣.
[١٥]ينظر عذراء كاطع حنون القريشي ، المصدر السابق ، ص٧٤.
[١٦]ينظر عذراء كاطع حنون القريشي ، المصدر السابق ، ص٧٥.
[١٧]اصدارات المركز الديمقراطي العربي، كتاب المؤتمر الدولي الافتراضي: جائحة كورونا كوفيد ١٩ بين حتمية الواقع والتطلعات اليومية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، برلين، المانيا،٢٠٢٠، ٢/٣٧-٣٨.
[١٨]سماح هادي الجنابي، التكييف القانوني لجائحة كورونا وأثرها على الاتزامات التعاقدية الدولية، دراسة منشورة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة النهرين، العراق، مجلد ٩، ع(خاص)، ٢٠٢٠، ص٧١، ٧٥-٧٦.
[١٩]سماح هادي الجنابي، التكييف القانوني لجائحة كورونا وأثرها على الاتزامات التعاقدية الدولية، مصدر سابق، ص٧٠-٧١، ٧٣.
[٢٠]ينظر د. لمى علي الظاهري ود. علي مجيد العكيلي : إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص٥٦٥ .
[٢١]ينظر د. حيدر وهاب عبود : دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، العدد ٣٥ لسنة ٢٠١٢ ، بغداد ، ص١٣.
[٢٢]المصدر السابق ، ص١٣.
[٢٣]الفقرة (اولاً) من المادة (٦٤) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
[٢٤]المصدر السابق ، ص١٥.
[٢٥]تنظر المواد (٣ ، ٤ ، ٧) من قانون الإدارة المالية الإتحادي لسنة ٢٠١٩ النافذ .
[٢٦]ينظر د. عباس محمد نصر الله : المالية العامة والموازنة العامة ، منشورات زين الحقوقية ، ط١ ، ٢٠١٥ ، ص٣١ .
[٢٧]ينظر د. سمير صلاح الدين حمدي : المالية العامة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥ ، ص٢١٩.
[٢٨] المادة (١٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ النافذ .
[٢٩]ينظر د. حسين راتب يوسف : عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي ، دار النفائس ، الاردن ، ١٩٩٩ ، ص١٩٥ وما بعدها .
[٣٠]ينظر د. وليد خالد الشايجي : المدخل الى المالية العامة ، دار النفائس للنشر والتوزيع ، الاردن ، ط١ ، ٢٠٠٥ ، ص١٢٤.
[٣١]ينظر د. احمد سامي منقارة : المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة العامة ، ط٢، دار البلاد ، سوريا ، ٢٠١٤ ، ص١٤٦.
[٣٢]تمثلت الازمة السياسية بأستقالة الحكومة السابقة برئاسة السيد عادل عبد المهدي عقب احداث تشرين الاول لسنة ٢٠١٩. اما الازمة الصحية تمثلت بتفشي فيروس كورونا وما يتطلبه من دعم مالي كبير للقطاع الصحي . اما الازمة الاقتصادية فتمثلت بأنخفاض اسعار النفط بسبب انخفاض الطلب العالمي بسبب إجراءات الاغلاق لمواجهة جائحة كورونا .

[٣٣]ينظر د. ناصر زين العابدين : علم المالية العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤ ، ص٧٣، كذلك ينظر د. طاهر الجنابي : دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية ، ط١ ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص١٢٣.

المصادر:

اولاً: الكتب

(١)ـ احمد سامي منقارة : المفاهيم التقليدية والحديثة في الاموال العمومية والموازنة العامة ، ط٢، دار البلاد ، سوريا ، ٢٠١٤ .
(٢) ـ جهاد سعيد خصاونة : علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي ، ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، الاردن ، ٢٠١٠ .
(٣) ـ حسين راتب يوسف : عجز الموازنة العامة وعلاجه في الفقه الاسلامي ، دار النفائس ، الاردن ، ١٩٩٩ .
(٤) ـ سمير صلاح الدين حمدي : المالية العامة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٥ .
(٥) ـ طاهر الجنابي : دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية ، ط١ ، بغداد ، ١٩٩١.
(٦) ـ عباس محمد نصر الله : المالية العامة والموازنة العامة ، منشورات زين الحقوقية ، ط١ ، ٢٠١٥.
(٧)ـ عبد العال الصكبان : الميزانية والضرائب المباشرة في العراق (دراسة في التشريع العراقي) ، ط١، مطبعة العاني ، بغداد ، ١٩٦٧ .
(٨)ـ عبد الكريم صادق بركات:ـ دراسة في الاقتصاد المالي ، مؤسسة شباب الجامعة،ـ الإسكندرية ، ١٩٨٣.
(٩) ـ محمد حلمي مراد : الميزانية العامة ، قواعد إعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية ، معهد الدراسات العالمية ، ١٩٦٠.
(١٠)ـ ناصر زين العابدين : علم المالية العامة ، ط١ ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤.
(١١) ـ هشام محمد صفوت العمري : اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، ج٢، ط٢ ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٨.
(١٢) ـ وليد خالد الشايجي : المدخل الى المالية العامة ، دار النفائس للنشر والتوزيع ، الاردن ، ط١ ، ٢٠٠٥ .

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١ـ تغريد مهدي خلف : دور وزارة المالية في مراحل الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ .
٢ـ عذراء كاطع حنون القريشي : الإجازة التشريعية لقانون الموازنة العامة العراقي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٨.

ثالثاً: البحوث والمجلات

١ـ حيدر وهاب عبود : دراسة في مشكلة تأخر إقرار الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية ، بيت الحكمة ، العدد ٣٥ لسنة ٢٠١٢ ، بغداد.
٢ـ سلمان حسين عبد الله ، سناء احمد ياسين : إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية ، المجلد ٢٢ ، العدد ٨٧ .
٣ـ لمى علي الظاهري ، علي مجيد العكيلي : إشكالية حل البرلمان على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في المجلة السياسية والدولية ، العدد ٤١ ــ ٤٢ .

رابعاً: الدساتير والقوانين

١ـ دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
٢ـ النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.
٣ـ قانون الإدارة المالية الإتحادي لسنة ٢٠١٩ النافذ .