Interdisciplinary Legal Research
Special Issue on Arabic-Language Articles
Sep 2026, 7(4): 246-264
Available online on: www.ilrjournal.ir
e-ISSN:2717-1795

ORIGINAL RESEARCH PAPER

Conditions and Types of Global Crises Affecting the Preparation and Implementation of Public Budgets (Iraq as a Case Study)

Ali Mashhadi*[*1], Arshad Ali Sarakh[2]

Keywords:
Global Crises, Public Budget, Economic Crisis, Political Crisis, Health Crisis, Iraq.

Abstract

This article examines the conditions and types of global crises and their impact on the preparation and execution of public budgets, using Iraq as a case study. It analyzes the criteria that define a crisis as "global" and explores various forms of economic, political, and health-related crises, along with their financial and administrative consequences. The article addresses a central question: What are the conditions and types of global crises that affect the preparation and execution of public budgets, and how do these crises manifest within Iraq's public budget? The study concludes that a crisis is considered global based on its geographic scope, the severity of its impact, and its capacity to influence a state's economic and financial activities. Furthermore, it finds that economic crises lead to declining revenues and an increase in deficits and public debt; political crises necessitate a reprioritization of spending—often increasing security-related expenditures—while health crises require expanded spending on healthcare, social services, and digital infrastructure. The results indicate that the Iraqi budget is particularly vulnerable to external shocks due to its heavy reliance on oil revenues, a lack of resource diversification, and limited reserves. This underscores the need for flexible financial planning, the establishment of emergency funds, and continuous, effective oversight of extraordinary expenditures.

1[*] Assistant Professor, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

2 PhD Student, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.

Please Cite This Article As: Mashhadi, A & Sarakh, A (2026). "Conditions and Types of Global Crises Affecting the Preparation and Implementation of Public Budgets (Iraq as a Case Study)". *Interdisciplinary Legal Research*, 7(4): 246-264.

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0)

مقاله بحثیه

(الصفحه ۲۴۶-۲۶۴)

شروط وأنواع الأزمات العالمية المؤثرة على إعداد وتنفيذ الموازنات العامة (العراق أنموذجا)

علی مشهدی*[۱]، ارشد علی صراخ[۲]

۱. استاذ المساعد، کلیه القانون، جامعه قم، قم، ایران.

۲. طالبه دکتوراه، کلیه القانون، جامعه قم، قم، ایران.

المخلص

تناولنا في هذه المقالة شروط الأزمات العالمية وأنواعها ومدى انعكاسها على إعداد الموازنات العامة وتنفيذها، مع اتخاذ العراق أنموذجا تطبيقيا، وذلك من خلال تحليل المعايير التي تمنح الأزمة طابعها العالمي، وبيان صور الأزمات الاقتصادية والسياسية والصحية وآثارها المالية والإدارية. وانطلقت المقالة من سؤال رئيس مفاده: ما شروط وأنواع الأزمات العالمية المؤثرة في إعداد الموازنات العامة وتنفيذها، وكيف تنعكس هذه الأزمات على الموازنة العامة في العراق؟ وتوصلنا إلى أن عالمية الأزمة تتحدد باتساع نطاقها الجغرافي، وجسامة خطورتها، وقدرتها على التأثير في النشاط الاقتصادي والمالي للدولة. كما بينت أن الأزمات الاقتصادية تؤدي إلى تراجع الإيرادات وارتفاع العجز والدين العام، بينما تفرض الأزمات السياسية إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وزيادة النفقات الأمنية، وتستدعي الأزمات الصحية توسيع الإنفاق الصحي والاجتماعي والرقمي. وأظهرت النتائج أن الموازنة العراقية أكثر تعرضا للصدمات الخارجية بسبب اعتمادها الكبير على الإيرادات النفطية، وضعف تنويع الموارد، ومحدودية الاحتياطيات، بما يستلزم اعتماد تخطيط مالي مرن، وصناديق للطوارئ، ورقابة فعالة على الإنفاق الاستثنائي بصورة مستمرة.

الكلمات المفتاحية: الأزمات العالمية، الموازنة العامة، الأزمة الاقتصادية، الأزمة السياسية، الأزمة الصحية، العراق.

المقدمه

التطور المتسارع في طبيعة العلاقات الاقتصادية والسياسية الدولية نتج بروز نمط جديد من الأزمات يتجاوز في تأثيره الحدود الوطنية التقليدية، بحيث أصبحت الدول تواجه أزمات مركبة ومتداخلة تمتد آثارها إلى مختلف البنى الاقتصادية والمالية والإدارية والاجتماعية، هذه الأزمات أحداث استثنائية محدودة النطاق، تحولت إلى ظواهر عالمية قادرة على إعادة تشكيل أولويات الدول وسياساتها المالية، وعلى التأثير بصورة مباشرة في إعداد وتنفيذ الموازنات العامة، إذ إن الأزمة العالمية تقاس بحجم الخسائر الاقتصادية المباشرة، وبقدرتها على إحداث اختلالات ممتدة في الاستقرار المالي والاجتماعي والسياسي للدولة، «خطورة الأزمات الحديثة لا تكمن في طبيعتها الاقتصادية فقط، وإنما في قدرتها على إرباك البناء المالي والإداري للدولة بأكمله»، اي الأزمات العالمية صارت تؤثر بصورة مباشرة في وظيفة الدولة المالية، في الكيفية التي بها الموازنات العامة وتنفذ وتراقب، ولعل من أبرز التحولات التي فرضتها الأزمات العالمية الحديثة أنها أضعفت الفاصل التقليدي بين «الأزمة الداخلية» و«الأزمة الخارجية»، فالعولمة الاقتصادية وتشابك الأسواق المالية وسرعة انتقال رؤوس الأموال والتكنولوجيا والمعلومات جعلت أي اضطراب اقتصادي أو صحي أو بيئي في دولة معينة قابلا للامتداد إلى عدد كبير من الدول خلال فترة زمنية قصيرة. ظهر ذلك بصورة واضحة في الأزمة المالية العالمية لسنة ۲۰۰۸، التي بدأت في السوق العقارية الأمريكية ثم امتدت بسرعة إلى معظم الاقتصادات العالمية، كما تجلى بصورة أكثر وضوحا خلال جائحة كوفيد،۱۹ التي تحولت من أزمة صحية محلية إلى أزمة عالمية أثرت في جميع القطاعات الاقتصادية والمالية والإدارية، في هذا السياق، أشار تقرير الإسكوا إلى أن: «الطابع العابر للحدود أصبح السمة الأساسية للأزمات العالمية المعاصرة».

كذلك تعقيد الأزمات العالمية أدى إلى اتساع نطاق تأثيرها على الموازنات العامة، فالأزمة الاقتصادية تؤدي إلى انخفاض الإيرادات العامة وارتفاع معدلات العجز، والأزمة الصحية تفرض زيادة النفقات العلاجية والاجتماعية، والأزمة البيئية تستدعي تخصيص اعتمادات ضخمة للإغاثة وإعادة الإعمار والحماية البيئية، في حين تؤدي الأزمات السياسية والأمنية إلى تضخم النفقات العسكرية والأمنية واضطراب النشاط الاقتصادي، هكذا، أصبحت الموازنة العامة في مواجهة مباشرة مع الأزمات العالمية، ولم تعد مجرد أداة لتسجيل الإيرادات والنفقات، بل تحولت إلى وسيلة لإدارة المخاطر وضمان استمرارية الدولة أثناء الظروف الاستثنائية، «الأزمات العالمية أعادت تعريف وظيفة الموازنة العامة بوصفها أداة لإدارة الاستقرار الوطني لا مجرد أداة مالية»، أي الموازنة العامة أصبحت تمثل خط الدفاع المالي الأول للدولة أثناء[1]الأزمات، الأمر الذي يفرض تطوير أدوات إعدادها وتنفيذها بصورة تتلاءم مع طبيعة المخاطر الحديثة، التأثير الذي تحدثه الأزمات في الموازنات العامة لا يكون متساويا في جميع الحالات، إذ تختلف خطورة الأزمة تبعا لجملة من الشروط والعوامل، كاتساع نطاقها الجغرافي، ومدى تأثيرها في الاقتصاد الوطني، وقدرتها على تهديد الاستقرار الاجتماعي والمؤسساتي، فضلا عن مدة استمرارها وسرعة انتقال آثارها، لهذا السبب، البحث في شروط الأزمة العالمية ضروريا لتمييز الأزمات التي تستوجب تدخلا ماليا استثنائيا عن غيرها من الاضطرابات العابرة أو المحدودة، فليس كل اضطراب اقتصادي أو سياسي أزمة عالمية بالمعنى الذي يؤثر في بنية الموازنة العامة أو يبرر اعتماد تدابير مالية استثنائية.

المبحث الأول: شروط الأزمات العالمية

مفهوم الأزمة العالمية في الفكر القانوني والمالي المعاصر يرتبط بمجموعة من الشروط والمعايير التي تمنح الأزمة طابعها الدولي والعابر للحدود، وتجعل آثارها ممتدة إلى البنية الاقتصادية والمالية والإدارية لعدد كبير من الدول، لذلك تحديد شروط الأزمات العالمية مسألة أساسية لفهم طبيعة الأزمات التي تؤثر بصورة مباشرة في إعداد وتنفيذ الموازنات العامة، وتمييزها عن الأزمات المحدودة أو المحلية التي تبقى آثارها محصورة ضمن نطاق جغرافي أو قطاعي ضيق، الأزمة العالمية تتميز عن غيرها بقدرتها على تجاوز النطاق الوطني وإحداث اختلالات ممتدة في الاقتصاد الدولي والنظم المالية العامة، أي العالمية هي

[1]، وفا، عبد الباسط، ۲۰۱۰، المالية العامة والموازنة العامة، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ص۳۳۲

[2]، البدراوي، عبد المنعم، ۱۹۸۷، المالية العامة والتشريع المالي، القاهرة، دار النهضة العربية، ص۳۳۷

حالة موضوعية ترتبط بطبيعة آثارها ومدى انتشارها وتأثيرها في البنية الاقتصادية والمؤسساتية للدول كذلك دراسة شروط الأزمات العالمية لا تتعلق بالجانب الاقتصادي وحده، بل تمتد إلى تحليل طبيعة التأثير الذي تحدثه الأزمة في:

- الاستقرار المالي،
- والقدرة الإدارية للدولة،
- واستمرارية المرافق العامة،
- ومستوى الحماية الاجتماعية،
- والتوازنات الدستورية المرتبطة بإدارة المال العام.

أولا: وقوع الأزمة في نطاق جغرافي مؤثر

الأسواق المالية والاقتصادات الوطنية مترابطة بصورة تجعل أي اضطراب اقتصادي أو صحي في دولة معينة قابلا للانتقال السريع إلى بقية الدول، والامتداد الجغرافي للأزمة يرتبط ارتباطا وثيقا بدرجة الترابط الدولي، فكلما ازدادت العولمة وتشابكت المصالح الاقتصادية والمالية، ازدادت قدرة الأزمات على تجاوز الحدود الوطنية، «العولمة الاقتصادية حولت الأزمات من أحداث محلية معزولة إلى ظواهر دولية متشابكة التأثير»[1]، والامتداد الجغرافي للأزمة سمة ملازمة للأزمات المعاصرة، ولعل الأزمة المالية العالمية لسنة ۲۰۰۸ من أوضح الأمثلة على ذلك، فقد بدأت الأزمة داخل سوق الرهن العقاري الأمريكي، لكن الترابط بين المؤسسات المالية والأسواق الدولية أدى إلى انتقال آثارها بسرعة إلى أوروبا وآسيا والدول النامية، ما تسبب في انهيارات مصرفية وتراجع اقتصادي عالمي واسع. ترتب على هذا الامتداد اضطرار الحكومات إلى إعادة هيكلة موازناتها العامة، وزيادة الإنفاق التحفيزي، وإنقاذ المؤسسات المالية، وهو ما أدى إلى ارتفاع مستويات العجز والدين العام في عدد كبير من الدول، «أزمة ۲۰۰۸ أفصحت أن الترابط المالي العالمي جعل من المستحيل تقريبا عزل الاقتصاد الوطني عن الصدمات الخارجية»[2]، أي الامتداد الجغرافي للأزمة يؤدي بصورة مباشرة إلى تدويل آثارها المالية، بحيث تصبح الموازنات العامة الوطنية متأثرة بمتغيرات خارجية لا تملك الدولة السيطرة الكاملة عليها، كما ظهر الامتداد الجغرافي للأزمات بصورة أكثر وضوحا خلال جائحة كوفيد،۱۹، التي بدأت بوصفها أزمة صحية محلية، ثم تحولت خلال أشهر قليلة إلى أزمة عالمية أثرت في جميع القطاعات الاقتصادية والمالية تقريبا.

فالجائحة تؤد إلى تعطيل الأنظمة الصحية، وتسببت أيضا في:

- توقف سلاسل الإمداد العالمية،
- وانخفاض الإنتاج،
- وتعطل التجارة الدولية،
- وتراجع الإيرادات الضريبية،
- وارتفاع معدلات البطالة والفقر.

انعكس ذلك بصورة مباشرة على الموازنات العامة، إذ اضطرت الحكومات إلى زيادة الإنفاق الصحي والاجتماعي بصورة استثنائية، مع تراجع الإيرادات العامة نتيجة توقف النشاط الاقتصادي، في هذا السياق، أشار تقرير صندوق النقد العربي إلى أن:

- «الأزمات الصحية الحديثة أبرزت الطبيعة العابرة للحدود للمخاطر المالية والاقتصادية»[3]، أي الامتداد الجغرافي للأزمة يؤدي إلى اتساع نطاق الضغوط المالية التي تواجهها الدولة، لأن الأزمة لا تبقى محصورة داخل قطاع محدد، بل تمتد إلى البنية الاقتصادية والاجتماعية بأكملها، من الناحية القانونية، يثير الامتداد الجغرافي للأزمات إشكالية تتعلق بحدود الاختصاص الوطني للدولة في مواجهة الأزمات العابرة للحدود، فالدولة الحديثة، رغم

---

[1]، النحار، أحمد السيد، ۲۰۰۹، الأزمة المالية العالمية وانعكاساتها على الاقتصادات العربية، القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ص٦٣

[2]. صندوق النقد العربي. (۲۰۲۲). تقرير المالية العامة في الدول العربية ۲۰۲۲. أبو ظبي، ص٤٤

احتفاظها بسيادتها المالية والدستورية، أصبحت مضطرة إلى التنسيق مع المؤسسات الدولية والمنظمات الإقليمية أثناء الأزمات الكبرى. ظهر ذلك بصورة واضحة خلال الأزمات المالية العالمية، حين اضطرت عدة دول إلى التعاون مع:

- صندوق النقد الدولي،
- والبنك الدولي،
- ومنظمة الصحة العالمية،
- والمؤسسات المالية الإقليمية.

هذا التعاون يثير في بعض الأحيان تساؤلات تتعلق بمدى تأثير المؤسسات الدولية في السيادة المالية للدولة، خصوصا عندما ترتبط المساعدات أو القروض بشروط مالية واقتصادية تؤثر في الموازنة العامة والسياسات الاجتماعية، «الأزمات العالمية أدت إلى تراجع نسبي في استقلال القرار المالي الوطني بسبب اتساع الاعتماد على المؤسسات المالية الدولية».[1]

كذلك اتساع النطاق الجغرافي للأزمات يؤدي إلى تعقيد إدارة الموازنات العامة، لأن الدولة تصبح مطالبة بالتعامل مع متغيرات خارجية متعددة يصعب التحكم بها، مثل:

- تقلب أسعار النفط،
- واضطراب الأسواق المالية،
- وتراجع الاستثمارات الأجنبية،
- وارتفاع تكاليف الاستيراد،
- وتعطل التجارة العالمية.

ظهر ذلك بصورة واضحة في الاقتصادات الريعية العربية، التي تعتمد بدرجة كبيرة على تصدير النفط أو الموارد الأولية، فالأزمات الاقتصادية العالمية تؤدي غالبا إلى انخفاض الطلب العالمي على الطاقة أو تراجع الأسعار، وهو ما ينعكس مباشرة على الإيرادات العامة، «الاقتصادات الريعية تجعل الموازنة العامة أكثر هشاشة أمام الأزمات ذات الامتداد الدولي».[2] أي الامتداد الجغرافي للأزمة يضاعف من آثارها على الدول ذات الاقتصادات غير المتنوعة.

من زاوية أخرى، الامتداد الجغرافي للأزمات أدى إلى تطور مفهوم «الأمن المالي الوطني»، والدولة أصبحت مطالبة ببناء سياسات مالية قادرة على مواجهة الصدمات الخارجية العابرة للحدود، بارزا أهمية:

- الاحتياطيات المالية،
- وصناديق الطوارئ،
- والتخطيط المالي متوسط الأجل،
- وتنويع مصادر الإيرادات العامة،
- وبناء أنظمة إنذار مبكر للمخاطر الاقتصادية.

---

[1] سعدون، محمد محروس، ۲۰۲۰، الشمول المالي وأثره في تحقيق مستهدفات التنمية المستدامة: دراسة تحليلية لواقع الدول العربية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، العدد ٥١، ص٢٨٧

[2] عبد الوهاب، محمد رفعت. (٢٠١١). المالية العامة العربية. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص٤٣٣

ثانیا: الخطورة

دستوريا، معيار جسامة الخطر الأساس الذي تستند إليه الدولة في تبرير اللجوء إلى التدابير الاستثنائية، فكلما ازداد الخطر واتسعت آثاره، ازدادت الحاجة إلى منح الإدارة العامة مرونة أوسع في إدارة المال العام واتخاذ التدابير العاجلة. هذه المرونة تثير دائما إشكالية دقيقة تتعلق بحدود السلطة الاستثنائية ومدى خضوعها للرقابة البرلمانية والقضائية.

تناول الفقه الإداري هذه الإشكالية ضمن إطار نظرية الظروف الاستثنائية، التي تسمح للإدارة باتخاذ إجراءات غير مألوفة عند تعرض النظام العام لخطر جسيم. لكن الخطر في المجال المالي يختلف عن غيره، لأنه يرتبط مباشرة بحقوق الأفراد وبالضمانات الدستورية المتعلقة بالموازنة العامة والإنفاق العام.[1]

معيار جسامة الخطر يختلف من دولة إلى أخرى تبعا لطبيعة البنية الاقتصادية والإدارية لكل دولة، أي الأزمة التي محدودة التأثير في اقتصاد متنوع ومستقر قد تتحول إلى أزمة وجودية في اقتصاد ريعي أو هش يعتمد على مورد واحد. لهذا السبب، تقدير جسامة الخطر لا يمكن أن يكون مجرد تقدير نظري موحد، بل يجب أن يرتبط بالقدرة الفعلية للدولة على امتصاص الصدمات، يلاحظ ذلك في الاقتصادات النفطية العربية، حيث أدى انخفاض أسعار النفط خلال الأزمات العالمية إلى آثار مالية شديدة القسوة، لأن الإيرادات العامة تعتمد بدرجة كبيرة على العائدات النفطية، في العراق، على سبيل المثال، أدت تقلبات أسعار النفط إلى اضطراب واضح في الموازنات العامة، واضطرت الدولة إلى الاقتراض وتقليص بعض النفقات الاستثمارية لتغطية العجز المالي، جسامة الخطر المالي تظهر بصورة أكبر في الدول التي «تعتمد على اقتصاد أحادي المورد، لأن الأزمة الخارجية تتحول سريعا إلى أزمة داخلية تمس قدرة الدولة على الإنفاق والاستمرار» الخطورة حالة نسبية ترتبط ببنية الدولة الاقتصادية والمؤسساتية، كذلك معيار جسامة الخطر يشمل الآثار المستقبلية الممتدة للأزمة، فبعض الأزمات ترى محدودة في بدايتها، لكنها تنتج آثارا طويلة الأجل على الدين العام أو معدلات البطالة أو الاستقرار النقدي، لذلك التقدير القانوني والمالي لجسامة الأزمة يجب أن يتجاوز الآثار الفورية إلى تحليل الانعكاسات المستقبلية المحتملة، ظهر هذا الأمر بوضوح في الأزمات البيئية، حيث تتمثل الخطورة في الكوارث المباشرة، والآثار التراكمية التي تحدثها التغيرات المناخية على الموارد الطبيعية والأمن الغذائي والإنفاق العام، فالدول أصبحت مضطرة إلى تخصيص اعتمادات مالية ضخمة لمواجهة آثار الجفاف والفيضانات والكوارث الطبيعية، وهو ما أدى إلى تغير تدريجي في بنية الموازنات العامة، اشارت دراسة منشورة في المجلة العربية للعلوم الإدارية إلى أن المخاطر البيئية «تحولت من تهديدات مستقبلية إلى ضغوط مالية حاضرة تؤثر مباشرة في أولويات الإنفاق العام» معيار الجسامة أصبح مرتبطا أيضا بقدرة الأزمة على استنزاف الموارد[3] المالية على المدى الطويل.

خطورة الأزمات العالمية تعرب في كثير من الأحيان عن هشاشة التخطيط المالي التقليدي، الموازنات السنوية الجامدة لا تكون قادرة عادة على استيعاب الأزمات الكبرى، لأنها تبنى على فرضيات الاستقرار النسبي لهذا السبب، الأزمات ذات الخطر الجسيم تدفع الدولة إلى تبني أدوات مالية أكثر مرونة، كتعديل الموازنات أو إنشاء احتياطيات وصناديق طوارئ أو إعادة ترتيب أولويات الإنفاق، هذه الحلول، رغم ضرورتها، قد تنتج آثارا جانبية خطيرة إذا غابت عنها الرقابة أو التخطيط السليم، التوسع في الاقتراض أو الإنفاق الاستثنائي يؤدي إلى أزمات مالية لاحقة، كذلك استمرار العمل بالإجراءات الطارئة يضعف منطق المشروعية المالية التقليدية.

لهذا السبب، معيار جسامة الخطر لا ينبغي أن يتحول إلى ذريعة مفتوحة لتعطيل الضوابط الدستورية أو تجاوز مبدأ الرقابة على المال العام، فالدولة، حتى في ظل الأزمات الكبرى، تبقى ملزمة بالحفاظ على الحد الأدنى من التوازن بين مقتضيات الضرورة وضمانات المشروعية.

الأزمات العالمية تصبح خطيرة حين تؤدي إلى تقويض هذه الثقة أو إلى إضعاف قدرة الدولة على التحكم في أدواتها المالية، فحين تتعرض الدولة إلى أزمة تؤدي إلى انهيار الإيرادات العامة أو تراجع الاحتياطيات النقدية أو فقدان القدرة على تمويل الخدمات الأساسية، المسألة تتحول إلى أزمة تمس جوهر الاستقرار العام، وتزداد خطورة هذا الوضع في الدول التي تعتمد موازناتها على مصدر وحيد أو محدود، كما هو الحال في الاقتصادات الريعية،

---

[1] نصار، جابر جاد، ٢٠١٦، القانون الإداري المعاصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ص٦٤٩

[2] ن لخضر، السعيد وصورية شنبي، ٢٠١٨، أهمية الشمول المالي في تحقيق التنمية، مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة، جامعة المسيلة، المجلد ٣، العدد ٢، ص١٠٨

[3] عبد الرحمن، سعد، ٢٠٢٢، التغير المناخي وأثره في السياسات المالية المعاصرة، المجلة العربية للعلوم الإدارية، مجلد ٢٩، عدد ٢، ص١٤٤

لأن أي اضطراب خارجي قد يؤدي بصورة مباشرة إلى اختلال البنية المالية للدولة بأكملها، برز هذا الأمر بوضوح في الدول النفطية خلال فترات الانخفاض الحاد في أسعار النفط، حيث انعكس تراجع الإيرادات النفطية بصورة مباشرة على الموازنات العامة، وأدى في بعض الحالات إلى تعطيل مشاريع استثمارية كبرى أو تقليص الإنفاق الاجتماعي أو اللجوء إلى الاقتراض الداخلي والخارجي، ولم تكن الخطورة الحقيقية هنا في تراجع الإيرادات بحد ذاته، وإنما في ما ترتب عليه من إضعاف قدرة الإدارة العامة على تنفيذ التزاماتها المالية والإدارية.

في العراق، مثلا، أفصحت الأزمات النفطية المتكررة عن هشاشة العلاقة بين الاستقرار المالي والاستقرار الإداري، إذ أدى العجز المالي في بعض المراحل إلى تأخر صرف الرواتب أو تقليص الإنفاق الاستثماري أو تعطيل بعض البرامج الحكومية، وهو ما انعكس بصورة مباشرة على كفاءة الإدارة العامة وثقة المواطنين بالمؤسسات الرسمية، وهذا يبين أن تهديد الاستقرار المالي لا ينفصل عن تهديد الاستقرار الإداري، لأن الإدارة العامة تعتمد في جوهرها على وجود قاعدة مالية مستقرة تضمن استمرار نشاطها، «الخلل المالي المستمر يؤدي إلى عجز اقتصادي، وينعكس على فعالية الجهاز الإداري ذاته، لأن الإدارة لا تستطيع العمل بمعزل عن الاستقرار المالي»[1].

وخطورة الأزمات تمتد إلى طبيعة القرارات الإدارية التي تتخذ أثناء الأزمات، حين تتعرض الدولة لضغط مالي حاد، تميل السلطة التنفيذية غالبا إلى توسيع صلاحياتها واتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة الأزمة، كإعادة تخصيص الاعتمادات أو فرض قيود على الإنفاق أو تعديل السياسات الضريبية بصورة عاجلة، و هذه التدابير قد تكون ضرورية في بعض الأحيان، لكن استمرارها لفترات طويلة يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات وإضعاف الرقابة البرلمانية والقضائية على المال العام، الظروف الاستثنائية «تحدث بطبيعتها نوعا من التوسع في السلطة الإدارية، هذا التوسع يجب أن يبقى محكوما بحدود الضرورة وألا يتحول إلى حالة دائمة»[2]، تهديد الاستقرار الإداري ينشأ من الأزمة ذاتها، وقد ينشأ أيضا من طبيعة الاستجابة القانونية والإدارية لها، اشار تقرير صادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية إلى أن الجائحة:

«أفصحت عن وجود توتر مستمر بين متطلبات السرعة في إدارة الأزمة وبين مقتضيات الرقابة والشفافية المالية»[3]، معيار تهديد الاستقرار الإداري يتعلق بفعالية الإدارة إضافة إلى مدى قدرتها على المحافظة على الشرعية القانونية أثناء إدارة الأزمة.

ثالثا: التأثير على الاقتصاد

الإيرادات العامة هي العمود الفقري الذي تستند إليه الدولة في ممارسة وظائفها المالية والإدارية والاجتماعية، لأن قدرة السلطة العامة على تنفيذ سياساتها وتوفير خدماتها والحفاظ على انتظام مرافقها ترتبط بصورة مباشرة بقدرتها على تحصيل الموارد المالية بصورة مستقرة ومنتظمة. يشاهد هذا التأثير في ظل الأزمات الاقتصادية العالمية، حيث يؤدي الركود أو الانكماش الاقتصادي إلى انخفاض النشاط الإنتاجي والتجاري، من ثم تراجع الإيرادات الضريبية والجمركية ورسوم الخدمات العامة، فالدولة التي تعتمد بصورة كبيرة على الضرائب المباشرة وغير المباشرة تتعرض أثناء الأزمات إلى انخفاض واضح في مواردها نتيجة تراجع الدخول والأرباح وحجم الاستهلاك، وهو ما يؤدي إلى اتساع الفجوة بين الإيرادات والنفقات داخل الموازنة العامة، اعربت الأزمة المالية العالمية لسنة ٢٠٠٨ عن هذا الواقع بصورة دقيقة، إذ شهدت كثير من الدول انخفاضا حادا في الإيرادات الضريبية بسبب تراجع النشاط الاقتصادي وانخفاض معدلات الاستثمار والاستهلاك، والمشكلة ليست مقتصرة على الدول الصناعية الكبرى، وامتدت آثارها إلى الاقتصادات النامية والاقتصادات العربية التي تعتمد بصورة متفاوتة على الأسواق العالمية والاستثمارات الخارجية.إذ أن الأزمة المالية العالمية «أظهرت هشاشة الإيرادات العامة في الدول المرتبطة بالاقتصاد العالمي، لأن تراجع النشاط الاقتصادي العالمي انعكس مباشرة على الإيرادات الضريبية والنفطية والاستثمارية»[4]، والإيرادات العامة أصبحت أكثر عرضة للتقلبات الدولية بسبب اتساع الترابط الاقتصادي بين الدول.

---

[1] عثمان، حسين عثمان محمد. (٢٠٠٥). أصول المالية العامة. القاهرة: منشورات الحلبي الحقوقية ، ص٢٨٧

[2] الطماوي، سليمان محمد. (١٩٩٦). الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ص٥٣٤

[3] المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٢١، إدارة الأزمات المالية والإدارية في ظل جائحة كورونا، القاهرة، ص٤١

[4] النجار، أحمد السيد، ٢٠١٩، مصدر سابق، ص٩٢

في العراق، تتخذ هذه الإشكالية بعدا أكثر تعقيدا بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد الوطني، فالموازنة العامة العراقية تعتمد بصورة رئيسة على الإيرادات النفطية، الأمر الذي يجعلها شديدة التأثر بالأزمات الاقتصادية العالمية وتقلبات أسعار النفط. ظهر ذلك بوضوح خلال فترات الانخفاض الحاد في أسعار النفط، حين واجهت الدولة صعوبات مالية كبيرة انعكست على قدرتها في تمويل الإنفاق العام والاستمرار في تنفيذ المشروعات الاستثمارية.

الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، رغم تنظيمه للعلاقة المالية بين السلطات، لم يضع إطارا تفصيليا لمعالجة آثار الأزمات العالمية على الإيرادات العامة، لكن المادة (٦٢) منه منحت مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي ورفعه إلى مجلس النواب للموافقة عليه، وهو ما يعكس الطبيعة الدستورية للإيرادات العامة باعتبارها جزءا من البناء المالي للدولة، الأزمات العالمية كثيرا ما تدفع السلطة التنفيذية إلى إعادة النظر في تقديرات الإيرادات بصورة متكررة نتيجة عدم استقرار الأسواق العالمية، ولا سيما في الدول الريعية.

كذلك قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ حاول وضع إطار أكثر مرونة لإدارة الموارد العامة، من خلال تنظيم إعداد الموازنة والتخطيط المالي متوسط الأجل وتعزيز الرقابة على الإنفاق والإيرادات. لكن التطبيق العملي كشف عن استمرار هشاشة النظام المالي أمام الأزمات النفطية العالمية، بسبب استمرار الاعتماد الكبير على العوائد النفطية مقابل «غياب التنويع الحقيقي لمصادر الإيرادات العامة، الأمر الذي يجعل الأزمات الخارجية تتحول سريعا إلى أزمات داخلية أي تأثير الأزمات العالمية على الإيرادات العامة يرتبط أيضا بالبنية الاقتصادية للدولة ومدى قدرتها على تنويع مصادر دخلها.

تأثير الأزمات على الإيرادات النفطية أو الضريبية شمل الإيرادات المرتبطة بالنشاط الاقتصادي العام، كإيرادات الجمارك ورسوم الخدمات والاستثمارات الحكومية، حين تتعرض التجارة العالمية للانكماش أو تتعطل سلاسل الإمداد الدولية، تنخفض حركة الاستيراد والتصدير، وهو ما يؤدي إلى تراجع الإيرادات الجمركية والرسوم المرتبطة بالنشاط التجاري.

لوحظ الأمر بوضوح خلال جائحة كوفيد،١٩، حين أدت القيود الصحية وإغلاق الحدود وتعطل حركة النقل إلى انخفاض كبير في النشاط التجاري العالمي، وانعكس ذلك بصورة مباشرة على الإيرادات العامة في كثير من الدول، كان الانخفاض المالي آنذاك ناتجا عن تراجع النشاط الاقتصادي، واضطرار الحكومات إلى تخفيف بعض الأعباء الضريبية وتأجيل تحصيل بعض الرسوم لمساندة القطاعات المتضررة.

أشار تقرير صندوق النقد العربي إلى أن الجائحة: «أدت إلى واحدة من أشد الصدمات التي تعرضت لها الإيرادات العامة في الاقتصادات العربية الحديثة»، إذ إن الدولة واجهت في الوقت ذاته انخفاضا في الإيرادات وارتفاعا في النفقات، وهو ما أدى إلى ضغط غير مسبوق على الموازنات العامة.

قانونيا، انخفاض الإيرادات العامة أثناء الأزمات يثير إشكاليات دقيقة تتعلق بإدارة الموازنة العامة وتعديلها، فالموازنة تبنى أصلا على تقديرات مسبقة للإيرادات والنفقات، الأزمات العالمية قد تؤدي إلى انهيار هذه التقديرات خلال فترة قصيرة، وهو ما يفرض على الدولة اللجوء إلى تعديل الموازنة أو إعادة ترتيب أولويات الإنفاق.

في العراق، يسمح قانون الإدارة المالية الاتحادية بإجراء مناقلات وإعادة تخصيص بعض الاعتمادات المالية وفق ضوابط معينة، لكن الأزمات الكبرى غالبا ما تتجاوز قدرة المعالجات التقليدية، الأمر الذي يدفع الحكومة إلى اللجوء إلى الاقتراض الداخلي والخارجي لتغطية العجز الناتج عن انخفاض الإيرادات. التوسع في الاقتراض يثير بدوره إشكالية تتعلق بحدود الدين العام ومدى تأثيره على الاستقرار المالي طويل الأجل، فالدولة التي تعتمد بصورة مستمرة على الاقتراض لمعالجة انخفاض الإيرادات قد تجد نفسها أمام أزمة مالية أكثر تعقيدا في المستقبل، بسبب ارتفاع خدمة الدين وتآكل القدرة الاستثمارية للموازنة العامة، أخطر ما تخلفه الأزمات المالية «ليس فقط تراجع الإيرادات، بل اعتماد الدولة على حلول مالية مؤقتة قد تتحول مع الزمن إلى عبء هيكلي دائم»، ومعالجة آثار الأزمات على الإيرادات العامة يجب أن ترتبط بإصلاحات مالية وهيكلية طويلة الأجل، من ناحية أخرى، تأثير

---

[١] صندوق النقد العربي، ٢٠٢٢، مصدر سابق، ص٣٥

[٢] ٢٥. بطيخ، رمضان(٢٠٢٢). الوسيط في المالية العامة. القاهرة: دار الفكر الجامعي، ص٦٢٣

الأزمات العالمية على الإيرادات العامة يكشف عن العلاقة العميقة بين الاقتصاد العالمي والسيادة المالية للدولة، الدولة التي تعتمد مواردها على عوامل خارجية، كالنفط أو التجارة الدولية أو الاستثمارات الأجنبية، تصبح قدرتها على التخطيط المالي أكثر هشاشة أمام التقلبات العالمية. لهذا السبب، كثيرا من الدول اتجهت خلال العقود الأخيرة إلى تعزيز الإيرادات غير النفطية وتنويع القاعدة الضريبية وتحسين كفاءة التحصيل المالي لتقليل أثر الأزمات الخارجية، تناولت بعض الدراسات العربية الحديثة هذه الإشكالية بالنقد، معتبرة أن استمرار الاعتماد على الإيرادات الريعية يجعل الموازنات العامة العربية رهينة للتحولات الدولية، في دراسة منشورة في مجلة الحقوق بجامعة الكويت، أشار الباحث عبد الله الشمري إلى أن «الاستقرار المالي الحقيقي يتحقق عبر بناء نظام إيرادات متنوع وقادر على الصمود أمام الأزمات العالمية»، أي أن الأزمات العالمية تدفع الحكومات إلى اتخاذ إجراءات ضريبية استثنائية، كزيادة بعض الضرائب أو فرض رسوم إضافية لتعويض انخفاض الإيرادات، هذه السياسات قد تنتج آثارا اجتماعية واقتصادية معاكسة إذا لم تراع الظروف الاقتصادية للمجتمع، لأن زيادة الأعباء الضريبية أثناء الأزمات قد تؤدي إلى مزيد من الانكماش الاقتصادي أو الاحتقان الاجتماعي، وإدارة الإيرادات العامة أثناء الأزمات تتطلب توازنا دقيقا بين الحاجة إلى تأمين الموارد المالية وبين ضرورة الحفاظ على النشاط الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي، الدولة التي تسعى فقط إلى تعويض النقص المالي دون مراعاة الأثر الاقتصادي والاجتماعي قد تفاقم الأزمة بدل معالجتها.

النفقات العامة تمثل الجانب التنفيذي الحي للموازنة العامة، لأنها الأداة التي تتحول عبرها السياسة المالية من مجرد تقديرات رقمية إلى تدخل واقعي تمارسه الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والإداري، الأزمات العالمية تنعكس على الإيرادات العامة، وتحدث في الوقت ذاته تأثيرا عميقا في هيكل النفقات العامة في حجم العجز المالي الذي ينشأ نتيجة الاختلال بين الموارد والنفقات، الأزمة، مهما كانت طبيعتها، تفرض على الدولة التزامات مالية استثنائية لا يمكن غالبا تجنبها، مما يؤدي إلى توسع الإنفاق العام في لحظة تكون فيها الإيرادات في حالة تراجع أو اضطراب، وهو ما يجعل العجز المالي أحد أكثر النتائج التصاقا بالأزمات العالمية المعاصرة، ففي الظروف الطبيعية، تبنى الموازنات العامة وفق أولويات تنموية واستثمارية واجتماعية مستقرة نسبيا، أما في أوقات الأزمات الدولة تجد نفسها مضطرة إلى إعادة ترتيب هذه الأولويات بصورة عاجلة، بحيث يتحول الإنفاق نحو المجالات المرتبطة بإدارة الأزمة واحتواء آثارها المباشرة، ولو كان ذلك على حساب الإنفاق الاستثماري أو البرامج التنموية طويلة الأجل، اي النفقات العامة أثناء الأزمات «تفقد في كثير من الأحيان طابعها الاختياري أو التقديري، وتتحول إلى نفقات اضطرارية تفرضها ضرورات الحفاظ على النظام العام الاقتصادي والاجتماعي»، الأزمة تغير طبيعة النفقات القانونية والوظيفية أيضا، لأن الدولة تصبح ملزمة بالتدخل المالي بصورة أوسع وأسرع من المعتاد.

في العراق، بدرت هذه الإشكالية بصورة أكثر حدة بسبب الطبيعة الريعية للاقتصاد الوطني واعتماد الموازنة العامة على الإيرادات النفطية. مع انخفاض أسعار النفط خلال بعض مراحل جائحة كورونا، واجهت الدولة أزمة مركبة تمثلت في تراجع الإيرادات النفطية بالتزامن مع الحاجة إلى زيادة الإنفاق الصحي والاجتماعي، انعكس ذلك بصورة مباشرة على الموازنة العامة، واضطرت الحكومة إلى اللجوء إلى الاقتراض الداخلي والخارجي لتغطية العجز المالي.

قانون الإدارة المالية الاتحادية العراقي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ حاول تعزيز الانضباط المالي من خلال تنظيم إدارة العجز والدين العام، ووضع قواعد تتعلق بإعداد الموازنة والتخطيط المالي متوسط الأجل، لكن التطبيق العملي خلال الأزمات كشف عن استمرار محدودية قدرة النظام المالي على مواجهة الصدمات الخارجية الكبرى، بسبب ضعف التنويع الاقتصادي واعتماد الإيرادات العامة على النفط.

كذلك المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي نظمت إعداد الموازنة العامة وإقرارها، تعكس أهمية الرقابة التشريعية على النفقات العامة، الظروف الاستثنائية التي تفرضها الأزمات كثيرا ما تدفع السلطة التنفيذية إلى طلب صلاحيات أوسع في مجال الإنفاق وإعادة تخصيص الاعتمادات المالية، وهنا تظهر إشكالية دقيقة تتعلق بالتوازن بين متطلبات السرعة في مواجهة الأزمة وبين ضرورة احترام الضوابط الدستورية المتعلقة بالمال العام.

[۳]

[۱] الشمري، عبد الله، ۲۰۲۲، الأزمات الاقتصادية وأثرها على استقرار الموازنات العامة العربية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلد ٤٦، عدد ٣، ص٢١١

[۲] فرحان، علاء الدين، ۲۰۱۸، تأثير الجرائم الالكترونية على البنى السوسيو اقتصادية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص، جامعة ورقلة، الجزائر، ص٣١٨

[۳] دروده، أسماء وسعيدة حركات، ۲۰۲۰، قياس أثر الشمول المالي على النمو الاقتصادي، مجلة الاستراتيجية والتنمية، المجلد ١٠، العدد ٢، ص٧٥

المبحث الثاني: أنواع الأزمات العالمية

ألأزمات العالمية تتخذ صورا متعددة تتباين من حيث أسبابها وامتدادها ودرجة تأثيرها في الاستقرار المالي والاقتصادي والإداري للدول، وهو ما يجعل آثارها على إعداد وتنفيذ الموازنات العامة متفاوتة من أزمة إلى أخرى، سواء من حيث حجم الضغوط الواقعة على الإيرادات العامة، أم من حيث طبيعة النفقات الطارئة التي تفرضها الظروف الاستثنائية، أفصحت التحولات الدولية المعاصرة أن الدولة الحديثة أصبحت أكثر عرضة للتأثر بالأزمات العالمية بفعل الترابط الاقتصادي والتقني والسياسي المتزايد بين الدول، بحيث لم يعد من الممكن الفصل بين الاستقرار المالي الوطني والتطورات الدولية المحيطة به، فاألزمة الاقتصادية التي تنشأ في دولة كبرى قد تؤدي إلى اضطراب الأسواق المالية العالمية وانخفاض الإيرادات العامة في عدد كبير من الدول، كذلك الأزمات الصحية العابرة للحدود قد تفرض أعباء مالية ضخمة على الموازنات العامة نتيجة ارتفاع الإنفاق الصحي وتراجع النشاط الاقتصادي، كذلك الأزمات السياسية والنزاعات الدولية كثيرا ما تؤدي إلى اختلالات في أسواق الطاقة والتجارة الدولية، في حين تفرض الأزمات البيئية والتغيرات المناخية أعباء متزايدة على خطط التنمية والإنفاق العام، فكل نوع من هذه الأزمات يفرض نمطا خاصا من التدخل الحكومي، ويثير إشكاليات قانونية تتعلق بحدود صلاحيات السلطة التنفيذية، ومدى مرونة قواعد الموازنة العامة، وحدود الرقابة البرلمانية والقضائية على الإنفاق الاستثنائي. لهذا تحليل أنواع الأزمات العالمية لا ينفصل عن دراسة أثرها في إعادة تشكيل أدوات السياسة المالية وقواعد الإدارة العامة في الدولة الحديثة.

أولا: الأزمة الاقتصادية

الركود والتضخم وانخفاض النمو ينبغي تناولها كتعبير عن اختلالات عميقة تمس التوازن القانوني والمالي الذي تقوم عليه الدولة الحديثة، وتنعكس بصورة مباشرة على بنية الموازنات العامة وآليات إعدادها وتنفيذها. لأن أخطر ما يميز هذه الظواهر أنها تعيد تشكيل طبيعة العلاقة بين السلطة العامة والمال العام، وتدفع الدولة إلى توسيع أدوات تدخلها المالي والتشريعي بصورة استثنائية، مما يجعل الأزمة الاقتصادية حدثا قانونيا بقدر ما هي واقعة اقتصادية، الدولة التي تواجه ركودا اقتصاديا حادا أو موجة تضخمية واسعة لا تجد نفسها أمام مجرد انخفاض في مؤشرات النمو، وإنما أمام تهديد فعلي لقدرتها على تمويل المرافق العامة والمحافظة على انتظام الخدمات الأساسية وضمان الاستقرار الاجتماعي، وهو ما يضع الموازنة العامة في قلب المواجهة مع الأزمة.

أفصحت التجارب الاقتصادية الكبرى منذ الكساد العظيم في ثلاثينيات القرن الماضي أن الأزمات الاقتصادية العالمية تؤدي إلى تحولات جذرية في الفكر المالي العام، المدرسة الليبرالية التقليدية كانت تقوم على فكرة الحد الأدنى من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وعلى افتراض قدرة السوق على تصحيح اختلالاته بصورة تلقائية، الانهيارات الاقتصادية الكبرى أظهرت قصور هذا التصور، وأكدت أن الدولة لا تستطيع البقاء على هامش الأزمة حين تتعرض البنية الاقتصادية والاجتماعية لخطر الانهيار. لهذا برزت السياسات الكينزية بوصفها استجابة فكرية وقانونية للأزمات الاقتصادية، بعدما أكدت ضرورة تدخل الدولة عبر السياسة المالية والتوسع في الإنفاق العام لتحفيز الطلب الكلي وتقليل آثار الركود والبطالة.

التحول الأهم لم يكن اقتصاديا صرفا، وإنما تمثل في إعادة تعريف وظيفة الموازنة العامة ذاتها، فالموازنة لم تعد مجرد وثيقة محاسبية تقدر فيها الإيرادات والنفقات لسنة مالية مقبلة، وإنما تحولت إلى أداة مركزية لإدارة الأزمات وتحقيق التوازن بين مقتضيات الاستقرار الاقتصادي ومتطلبات العدالة الاجتماعية. لذلك دراسة الركود والتضخم وانخفاض النمو تقتضي تحليل الكيفية التي تؤثر بها هذه الظواهر في السياسة المالية للدولة في حدود السلطة المالية للحكومة أثناء الظروف الاستثنائية، فالركود الاقتصادي، من حيث آثاره الواقعية، يؤدي إلى اختلال متسلسل في البنية المالية العامة للدولة، اذ يؤدي تراجع النشاط الاقتصادي إلى انخفاض الإيرادات الضريبية والجمركية، بالتزامن مع ارتفاع حجم الالتزامات الاجتماعية الواقعة على عاتق الحكومة، لاسيما تلك المتعلقة بدعم البطالة وتمويل الرعاية الصحية والإعانات الاجتماعية وتحفيز القطاعات المتضررة، وهنا تظهر المفارقة الجوهرية التي تواجهها الدولة أثناء الأزمات الاقتصادية؛ فكلما انخفضت الإيرادات العامة ازدادت الحاجة إلى الإنفاق العام، الأمر الذي يؤدي إلى اتساع العجز المالي وارتفاع مستويات الاقتراض العام. أي إن الركود يحدث اضطرابا في العلاقة بين الموارد العامة والالتزاماتٰ الاجتماعية للدولة، وهو ما يجعل المالية العامة أكثر هشاشة أمام الضغوط الاقتصادية». نشاهد هذا الأمر بصورة أكثر وضوحا في الدول الريعية التي تعتمد موازناتها العامة على مصدر اقتصادي واحد، كما هو الحال في العراق، حيث يرتبط الاستقرار المالي بصورة شبه كاملة بأسعار النفط العالمية، فالتقلبات الاقتصادية الدولية كثيرا ما تنعكس مباشرة

[۱] شرف الدين، سامي، ۲۰۱۸، المالية العامة والتشريع الضريبي، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص٢٦٦

على الإيرادات العامة، بحيث يصبح انخفاض أسعار النفط مرادفا لأزمة مالية عامة تهدد قدرة الدولة على تمويل النفقات الأساسية، بدا ذلك جليا خلال أزمة عام ٢٠٢٠ حين تزامن انتشار جائحة كوفيد،١٩ مع انهيار أسعار النفط العالمية، الأمر الذي أدى إلى تراجع حاد في الإيرادات النفطية العراقية وظهور أزمة سيولة غير مسبوقة.

في مواجهة هذه الظروف، اضطرت الحكومة العراقية إلى اللجوء إلى وسائل استثنائية لمعالجة العجز المالي، من بينها إصدار قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠، الذي أجاز للحكومة الاقتراض لتغطية الرواتب والنفقات الضرورية. هذا القانون أثار إشكالية قانونية ودستورية مهمة تتعلق بحدود الاقتراض العام ومدى انسجامه مع مبدأ الرقابة البرلمانية على المال العام، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منح مجلس النواب سلطة إقرار الموازنة العامة والرقابة على السياسة المالية، بموجب المادة (٦١/أولا) والمادة (٦٢/أولا)، وهو ما يعني أن توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية أثناء الأزمات الاقتصادية يجب أن يبقى خاضعا لمبدأ المشروعية الدستورية، هنا تظهر الطبيعة المركبة للأزمة الاقتصادية؛ فهي من جهة تفرض ضرورة التدخل المالي السريع لتفادي الانهيار الاقتصادي والاجتماعي، لكنها من جهة أخرى تثير خطر توسيع السلطة المالية للحكومة على حساب الرقابة التشريعية والضمانات الدستورية المرتبطة بحماية المال العام. لهذا الأزمات الاقتصادية كثيرا ما تعيد طرح السؤال المتعلق بحدود المرونة التي يجب أن تتمتع بها قواعد الموازنة العامة أثناء الظروف الاستثنائية.

والتضخم يمثل بدوره أحد أخطر أوجه الأزمات الاقتصادية العالمية، لما يخلفه من آثار تتجاوز الجانب النقدي المباشر إلى البنية الاجتماعية والقانونية للدولة، فارتفاع الأسعار يؤدي إلى إعادة توزيع غير معلنة للدخل والثروة، ويؤثر بصورة مباشرة في فعالية السياسة المالية والموازنات العامة. حين ترتفع معدلات التضخم بصورة متسارعة، تصبح التقديرات المالية الواردة في الموازنة العامة عرضة للاختلال، إذ تتآكل القيمة الحقيقية للاعتمادات المالية المخصصة للإنفاق العام، وتفقد الرواتب والإعانات الاجتماعية جزءا كبيرا من قدرتها الشرائية. عالجت التجارب الحديثة هذه الإشكالية بوسائل متعددة، لكن أغلبها اصطدم بمفارقة صعبة؛ فالتوسع في الإنفاق العام لمواجهة الركود يؤدي غالبا إلى زيادة الضغوط التضخمية، في حين أن تقليص الإنفاق لكبح التضخم قد يؤدي إلى تعميق الانكماش الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة، التضخم والركود لا يمثلان ظاهرتين منفصلتين، وإنما كثيرا ما يتداخلان في صورة «الركود التضخمي»، وهي الحالة التي يجد فيها صانع السياسة المالية نفسه أمام أزمة مزدوجة يصعب معالجتها بالأدوات التقليدية. عقب الحرب الروسية الأوكرانية، حين أدت اضطرابات الطاقة وسلاسل التوريد العالمية إلى ارتفاع حاد في معدلات التضخم في معظم الاقتصادات العالمية، بالتزامن مع تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي، انعكست هذه التطورات بصورة مباشرة على الموازنات العامة، إذ اضطرت العديد من الحكومات إلى زيادة الإنفاق لدعم الطاقة والمواد الغذائية وتخفيف آثار التضخم على الفئات الهشة، الأمر الذي أدى إلى اتساع العجز المالي وارتفاع مستويات الدين العام. «التضخم يمثل خللا في التوازن بين القدرة الشرائية للمجتمع وبين قدرة الدولة على إدارة مواردها المالية بصورة مستقرة»، الأزمة التضخمية تؤدي في كثير من الأحيان إلى إضعاف الثقة في السياسة المالية والنقدية للدولة، وتدفع الحكومات إلى اتخاذ إجراءات استثنائية قد تمس استقرار النظام القانوني المالي.

في العراق، هذه الإشكالية أكثر تعقيدا بفعل الطبيعة الريعية للاقتصاد وضعف التنوع الإنتاجي، ارتفاع معدلات التضخم كثيرا ما يرتبط بالتقلبات الخارجية في أسعار الغذاء والطاقة وأسعار الصرف، وهو ما يجعل السياسة المالية العراقية شديدة التأثر بالمتغيرات الدولية، كذلك اعتماد الدولة بصورة كبيرة على الإنفاق التشغيلي، ولا سيما الرواتب والدعم الحكومي، يجعل أي موجة تضخمية ذات أثر مباشر على الموازنة العامة، إذ تضطر الحكومة إلى زيادة الإنفاق للحفاظ على الحد الأدنى من الاستقرار الاجتماعي، اظهرت التجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ أن غياب التخطيط المالي طويل الأمد أدى إلى جعل الموازنة العامة أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية العالمية، فالموازنات المتعاقبة اعتمدت بصورة أساسية على الإيرادات النفطية دون بناء قاعدة إنتاجية قادرة على امتصاص آثار التقلبات الاقتصادية، الأمر الذي أدى إلى استمرار هشاشة النظام المالي العام، كذلك التوسع في الإنفاق الاستهلاكي على حساب الإنفاق الاستثماري أدى إلى إضعاف قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق نمو مستدام يقلل من آثار الأزمات الاقتصادية العالمية، اما انخفاض النمو الاقتصادي، فإنه يمثل النتيجة الأكثر عمقا واستمرارية للأزمات الاقتصادية، لأنه لا ينعكس فقط على المؤشرات الاقتصادية

[1] محرزي، محمد عباس، ٢٠١٦، اقتصاديات المالية العامة، بغداد، دار الحكمة، ص٣١٨

الآنية، وإنما يؤثر في قدرة الدولة على تحقيق التنمية والاستقرار الاجتماعي على المدى الطويل، فالدولة التي تعاني تباطؤا مستمرا في النمو تجد نفسها عاجزة عن خلق فرص العمل الكافية أو تمويل البنية التحتية والخدمات العامة، وهو ما يؤدي إلى اتساع الفجوة الاجتماعية وارتفاع معدلات الفقر والبطالة.[۱]

أكدت المادة (٢٥) من الدستور العراقي أن الدولة تكفل إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة بما يضمن الاستثمار الكامل لموارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص، الواقع العملي كشف عن استمرار هيمنة الاقتصاد الريعي وضعف السياسات التنموية طويلة الأمد، وهو ما يعني أن الأزمات الاقتصادية العالمية تجد في البنية الاقتصادية العراقية بيئة شديدة الهشاشة، تجعل آثار الركود والتضخم والانخفاض النمو أكثر حدة على المالية العامة والموازنة العامة.[۲]

ثانيا: الأزمة السياسية

«التاريخ المالي للدول الكبرى يكشف أن الحروب كانت دائما المحرك الرئيس لتوسيع وظائف الدولة المالية وتعزيز تدخلها الاقتصادي» .

الحروب والنزاعات الدولية تؤدي عادة إلى اضطراب الأسواق العالمية وسلاسل التوريد وحركة التجارة والطاقة، وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على الإيرادات العامة للدول وعلى استقرار الموازنات العامة، النزاعات المسلحة الكبرى غالبا ما تؤدي إلى ارتفاع أسعار الطاقة والمواد الغذائية، وتراجع حركة الاستثمار والتبادل التجاري، وازدياد الضغوط التضخمية، الأمر الذي يدفع الحكومات إلى توسيع إنفاقها العام لمواجهة التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للحرب، الحرب تخلق حالة من الاختلال المالي الشامل الذي يمس مختلف بنود الموازنة العامة، أفصحت الحرب الروسية الأوكرانية منذ عام ٢٠٢٢ عن هذا الترابط بصورة واضحة، إذ آثارها امتدت إلى معظم الاقتصادات العالمية نتيجة اضطراب أسواق الطاقة والحبوب والنقل والتأمين، ادى ذلك إلى زيادة معدلات التضخم وارتفاع كلفة الدعم الحكومي والطاقة والغذاء في عدد كبير من الدول، بما انعكس بصورة مباشرة على الموازنات العامة والسياسات المالية. «الحروب الحديثة لم تعد تقتصر على ميدان القتال، بل أصبحت تمارس تأثيرها عبر الاقتصاد العالمي والأسواق الدولية» الطبيعة العابرة للحدود التي أصبحت تتميز بها النزاعات الدولية المعاصرة، الأزمة السياسية تحولت إلى عامل ضغط مباشر على المالية العامة حتى في الدول البعيدة عن ميدان الحرب.

من الناحية القانونية، الحروب تثير إشكالية دقيقة تتعلق بحدود السلطة المالية للحكومة أثناء الظروف الاستثنائية، الدولة أثناء النزاعات المسلحة تجد نفسها مضطرة إلى اتخاذ تدابير عاجلة تتعلق بتوسيع الإنفاق العسكري، أو إعادة تخصيص الاعتمادات المالية، أو فرض ضرائب استثنائية، أو اللجوء إلى الاقتراض العام لتمويل النفقات الطارئة. هذه الإجراءات، رغم ضرورتها العملية، تثير تساؤلات تتعلق بمدى انسجامها مع مبدأ المشروعية المالية والرقابة البرلمانية على المال العام. «الظروف الاستثنائية لا تعني تحلل الدولة من القيود القانونية، وإنما تبرر فقط توسيع بعض السلطات ضمن حدود الضرورة والمصلحة العامة» .[۵]

في العراق، نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦١/تاسعا/أ) على أن إعلان الحرب وحالة الطوارئ يكون بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، كما نصت المادة ذاتها على أن يحدد قانون خاص الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء اللازمة لإدارة شؤون البلاد أثناء الحرب والطوارئ، ويكشف هذا التنظيم الدستوري عن محاولة تحقيق التوازن بين متطلبات الضرورة السياسية والعسكرية من جهة، وبين الحفاظ على الرقابة البرلمانية والمشروعية الدستورية من جهة أخرى.[٦]

---

[۱] المصدر السابق، ص٢٦

[۲] الدستور العراقي المادة ٢٥

[۳] ليلة، محمد كامل، ١٩٦٨، المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص٢٨٧

[٤] امين، جلال، ٢٠٠٩، العولمة والدولة، القاهرة، دار الشروق، ص٢٤١

[۵] السنهوري، عبد الرزاق. (١٩٩٨). الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (ج١). القاهرة: دار النهضة العربية ، ج١، ص٧٩

[٦] الجواهري، طعمة، ١٩٧٢، مبادئ المالية العامة، بغداد، مطبعة العاني، ص٣١٥

التطبيق العملي كثيرا ما يفصح عن اتساع نفوذ السلطة التنفيذية أثناء النزاعات المسلحة، لأن الظروف الأمنية تفرض سرعة في اتخاذ القرار المالي والعسكري قد لا تنسجم مع الإجراءات البرلمانية التقليدية، اي السلطة التنفيذية أثناء الحروب تميل بطبيعتها إلى توسيع هيمنتها على السياسة المالية بحجة الضرورات الأمنية والعسكرية.

أثر الحروب يمتد إلى إعادة تشكيل أولويات الموازنة العامة بأكملها، الدولة أثناء النزاعات المسلحة غالبا ما تضطر إلى تقليص الإنفاق الاستثماري والخدماتي لصالح النفقات الدفاعية والأمنية، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل خطط التنمية وإضعاف القطاعات الإنتاجية والخدمية، الحرب تخلق آثارا طويلة الأمد على البناء الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

ظهر هذا الأمر بوضوح في التجربة العراقية خلال الحرب الصدامية الإيرانية (١٩٨٠،١٩٨٨)، حيث تحولت الموازنة العامة بصورة شبه كاملة نحو تمويل الجهد الحربي، الأمر الذي أدى إلى استنزاف الموارد المالية وارتفاع مستويات الدين العام وتراجع الإنفاق التنموي، اشار حنا بطاطو إلى أن «الحرب الطويلة أعادت تشكيل الاقتصاد العراقي على أسس عسكرية، وجعلت المالية العامة خاضعة لأولويات الحرب أكثر من أولويات التنمية» .

كذلك الحروب والنزاعات الدولية تؤدي إلى زيادة الاعتماد على الاقتراض العام لتمويل النفقات العسكرية، وهو ما ينعكس على الاستقرار المالي للأجيال اللاحقة الكثير من الدول اضطرت أثناء الحروب الكبرى إلى إصدار سندات حكومية أو الحصول على قروض داخلية وخارجية لتمويل المجهود الحربي، الأمر الذي أدى إلى تراكم الديون العامة واتساع العجز المالي. وتكمن أهمية هذا الرأي في أنه يربط بين الحروب وبين الأثر المالي الممتد الذي يستمر حتى بعد انتهاء النزاع العسكري.

في الحالة العراقية، تراكم الديون العامة خلال فترات الحروب والعقوبات الاقتصادية ترك آثارا عميقة على المالية العامة وعلى قدرة الدولة في إعادة بناء الاقتصاد بعد عام ٢٠٠٣، فقد أدت الحروب المتعاقبة إلى استنزاف الموارد العامة وتعطيل القطاعات الإنتاجية، وهو ما جعل الدولة تعتمد بصورة متزايدة على الإيرادات النفطية والاقتراض الخارجي لإعادة تمويل الموازنة العامة، من جهة أخرى، النزاعات الدولية تؤدي إلى اضطراب الأسواق العالمية وارتفاع مستويات المخاطر الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس على تدفقات الاستثمار والتجارة وأسعار الطاقة والغذاء، اظهرت الحرب الروسية الأوكرانية كيف يمكن لنزاع إقليمي أن يتحول إلى أزمة اقتصادية عالمية تؤثر في موازنات الدول من خلال ارتفاع تكاليف الاستيراد والطاقة والدعم الحكومي، في هذا السياق، يرى عبد الإله بلقزيز أن «الحروب المعاصرة أصبحت تمارس آثارها الاقتصادية عبر شبكات السوق العالمية أكثر مما تمارسه عبر حدود الجغرافيا السياسية التقليدية»[٣].

كذلك الحروب تؤدي في كثير من الأحيان إلى نشوء اقتصاد طوارئ تتحول فيه الأولويات المالية للدولة بصورة جذرية، الحكومة أثناء النزاعات المسلحة تميل إلى توسيع الإنفاق العسكري والأمني، وفرض قيود على بعض الأنشطة الاقتصادية، وتوجيه الموارد نحو القطاعات المرتبطة بالمجهود الحربي. يؤدي ذلك إلى إضعاف آليات السوق الطبيعية وإلى اتساع دور الدولة الاقتصادي بصورة استثنائية، «اقتصاد الحرب يؤدي غالبا إلى تراجع مبادئ التوازن المالي التقليدية لصالح منطق الضرورة والبقاء»[٤].

من الناحية المالية، العقوبات الدولية تؤدي غالبا إلى تقليص الموارد العامة عبر عدة مسارات متداخلة، فهي من جهة تحد من قدرة الدولة على تصدير مواردها أو الوصول إلى الأسواق المالية الدولية، من جهة أخرى تؤدي إلى اضطراب النشاط الاقتصادي الداخلي وتراجع الاستثمار والإنتاج والتجارة، وهو ما ينعكس مباشرة على الإيرادات الضريبية والجمركية والنفطية، كذلك العقوبات تؤدي عادة إلى ارتفاع تكاليف الاستيراد والتأمين والنقل والتحويلات المالية، الأمر الذي يزيد من الضغوط الواقعة على الموازنة العامة.

---

[١] بطاطو، حنا، ١٩٩٢، العراق: الكتاب الثالث، بيروت، مؤسسة الأبحاث العربية، ص٤٠١

[٢] المصري، رفيق يونس، ٢٠٠٥، المالية العامة والتشريع المالي، دمشق، دار الفكر، ص٢٧٤

[٣] بالقزيز، عبد الإله، ٢٠١١، الدولة في الفكر المعاصر، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ص٣١٩

[٤] منصور، محمد حسين، ٢٠١٠، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص٢٢٨

ظهر هذا الأمر بصورة واضحة في التجربة العراقية خلال فترة العقوبات الاقتصادية التي فرضت بعد عام ١٩٩٠ بموجب قرارات مجلس الأمن الدولي، ولا سيما القرار رقم ٦٦١ لسنة ١٩٩٠، الذي فرض حصارا اقتصاديا واسعا على العراق شمل التجارة والتحويلات المالية والصادرات النفطية، ادى هذا الحصار إلى تراجع حاد في الموارد العامة وانهيار جزء كبير من البنية الاقتصادية والخدمية للدولة، مما انعكس بصورة مباشرة على قدرة الحكومة في تمويل المرافق العامة والخدمات الأساسية، فالأزمة المالية الناتجة عنها تمتد إلى المجتمع بأكمله عبر تراجع الخدمات وارتفاع معدلات الفقر والتضخم والبطالة. والعقوبات تؤدي غالبا إلى اختلال هيكل الموازنة العامة ذاتها، لأن الدولة أثناء الحصار أو القيود الاقتصادية تضطر إلى إعادة توجيه الإنفاق العام نحو الأولويات الطارئة المرتبطة بالغذاء والطاقة والدعم الاجتماعي، على حساب الإنفاق الاستثماري والتنمية طويلة الأمد، العقوبات تؤدي إلى تقليص الموارد، وتفرض إعادة تشكيل كاملة لأولويات السياسة المالية، أي «الأزمة الاقتصادية الناتجة عن العقوبات تجعل الموازنة العامة تتحول من أداة للتنمية إلى وسيلة لإدارة الندرة والأزمات».[٢]

من جهة أخرى، العقوبات الدولية تؤدي إلى توسع غير اعتيادي في صلاحيات السلطة التنفيذية بحجة مواجهة الظروف الاستثنائية، فالدولة أثناء الحصار أو الأزمة السياسية تميل إلى تركيز القرار المالي والإداري بيد الحكومة المركزية، وهو ما قد يؤدي إلى إضعاف الرقابة البرلمانية على الإنفاق العام وعلى إدارة الموارد المالية، اشار محمد حسين منصور إلى أن «الظروف الاستثنائية كثيرا ما تستخدم لتبرير توسيع السلطة المالية للحكومة على حساب الرقابة الديمقراطية».[٣]

في العراق، هذه الإشكالية ترتبط بصورة مباشرة بالنظام الدستوري الذي حاول بعد عام ٢٠٠٣ إعادة بناء العلاقة بين السلطات على أساس الرقابة البرلمانية والمشروعية المالية، المادة (٦١/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ منحت مجلس النواب سلطة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية، كذلك المادة (٦٢/أولا) نصت على اختصاص مجلس الوزراء بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة ورفعه إلى مجلس النواب للموافقة عليه، الأزمات السياسية والاقتصادية كثيرا ما دفعت الحكومات العراقية إلى طلب صلاحيات استثنائية أو اللجوء إلى الاقتراض وإعادة تخصيص الاعتمادات المالية تحت ضغط الضرورات السياسية والأمنية، ولعل أخطر ما تكشفه العقوبات الاقتصادية هو أثرها العميق في مفهوم السيادة المالية للدولة، الدولة التي تمنع من الوصول إلى النظام المالي العالمي أو تقيد قدرتها على التصدير والاستيراد تفقد جزءا مهما من استقلالها المالي، لأن إدارة مواردها تصبح خاضعة لقيود خارجية مفروضة من المجتمع الدولي أو القوى الكبرى، اشار جلال أمين إلى أن «العقوبات الاقتصادية في عصر العولمة تمثل شكلا جديدا من أشكال إخضاع الدول عبر السيطرة على قنوات التمويل والتجارة»،[٤]

في التجربة العراقية خلال تسعينيات القرن الماضي شوهد الأمر بصورة واضحة، حيث أدى الحصار الاقتصادي إلى انهيار قيمة الدينار العراقي وارتفاع معدلات التضخم بصورة حادة، بالتزامن مع تراجع قدرة الدولة على تمويل الخدمات العامة، الحصار الاقتصادي كان أزمة مالية، تحول إلى أزمة اجتماعية شاملة مست بنية المجتمع والدولة معا.[٥]

السياسي، لأن الموازنة العامة هي في النهاية انعكاس للتوازنات السياسية داخل الدولة.[٦]

---

[١] عبد الجبار، فالح، ٢٠١٢، الدولة والمجتمع المدني في العراق، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ص٣٣٧

[٢] العبد، جورج، ٢٠١٤، العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بحوث ومناقشات الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ص٣٨٩

[٣] منصور، محمد حسين، ٢٠١٠، القانون الإداري، الإسكندرية: منشأة المعارف ، ص٢٤٤

[٤] حمزة، حسن كريم، الجلال، حسين محمد علي حاتم. (٢٠٢٢). دور الائتمانات التعهدية في ربحية المصارف التجارية: دراسة على عينة من المصارف التجارية الخاصة المدرجة في سوق الأوراق المالية للمدة (٢٠١١–٢٠١٥). (٤)، ص٢٦٧

[٥] الوردي، علي، ٢٠١٣، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، ج٦، بغداد: دار الوراق ، ص٤١١

[٦] حافظ، محمود، ١٩٧٥، المالية العامة والسياسة المالية، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص٢١٩

ثالثا: الأزمة الصحية

الأزمات الصحية تثير إشكالية دقيقة تتعلق بحدود السلطة الاستثنائية للحكومة أثناء الطوارئ الصحية، فالدولة أثناء الجوائح تضطر إلى اتخاذ تدابير واسعة تمس الحريات العامة والنشاط الاقتصادي، كفرض حظر التجوال وتعليق بعض الأنشطة وإغلاق الحدود وفرض القيود الصحية، وهو ما يثير تساؤلات تتعلق بمدى انسجام هذه الإجراءات مع المبادئ الدستورية وحماية الحقوق والحريات.

في العراق، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم ينظم بصورة تفصيلية الطوارئ الصحية بوصفها حالة مستقلة، لكن المادة (٦١/تاسعا) المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ والحرب شكلت الأساس الدستوري الذي استندت إليه السلطات في مواجهة جائحة كوفيد١٩، كذلك قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل منح السلطات الصحية صلاحيات واسعة لاتخاذ التدابير اللازمة لمنع انتشار الأمراض الانتقالية، بما في ذلك فرض الحجر الصحي ومنع التنقل وإغلاق بعض المناطق، اظهرت جائحة كورونا في العراق أن الأزمة الصحية تتحول بسرعة إلى أزمة مالية شاملة، لأن الحكومة وجدت نفسها مضطرة إلى زيادة الإنفاق الصحي في وقت كانت فيه الإيرادات النفطية تتراجع بصورة حادة نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية، ادى هذا التزامن بين الأزمة الصحية والأزمة النفطية إلى خلق ضغط مالي مزدوج على الموازنة العامة، وهو ما دفع الحكومة إلى اللجوء إلى الاقتراض لتغطية النفقات الأساسية والرواتب.[١]

كذلك الجوائح تؤدي إلى إعادة ترتيب أولويات الموازنة العامة بصورة جذرية، الدولة أثناء الوباء تضطر إلى تحويل جزء كبير من الإنفاق نحو القطاع الصحي والدعم الاجتماعي والطوارئ، وهو ما يؤدي غالبا إلى تقليص الإنفاق الاستثماري وتأجيل المشاريع التنموية، الأزمة الصحية لا تخلق فقط ضغوطا مالية آنية، وإنما تؤثر في قدرة الدولة على تحقيق التنمية طويلة الأمد، أي الأزمات الصحية الكبرى تدفع الدولة إلى تبني سياسة مالية دفاعية تهدف إلى حماية المجتمع أكثر من تحقيق النمو الاقتصادي.[٢]

من جهة أخرى، الجوائح العالمية تؤدي إلى اضطراب الأسواق وسلاسل التوريد والنقل والتجارة، وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على الإيرادات العامة للدول، فقد أدت جائحة كوفيد١٩ إلى تراجع كبير في النشاط الاقتصادي العالمي، الأمر الذي انعكس على الضرائب والجمارك والاستثمارات وعوائد الطاقة والسياحة والنقل، كذلك القيود الصحية أدت إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج والخدمات، وهو ما زاد من الضغوط التضخمية على الموازنات العامة، الأزمة الصحية تتحول بسرعة إلى أزمة اقتصادية حين تؤدي التدابير الوقائية إلى تعطيل النشاط الإنتاجي والتجاري.

في العراق، أدت الجائحة إلى انخفاض حاد في الإيرادات النفطية نتيجة تراجع الطلب العالمي على الطاقة، بالتزامن مع ارتفاع الإنفاق الصحي والاجتماعي، وهو ما أدى إلى اتساع العجز المالي بصورة غير مسبوقة. دفع ذلك الحكومة إلى إصدار قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ لتأمين السيولة اللازمة لتغطية الرواتب والنفقات الأساسية. هذا التوسع في الاقتراض أثار نقاشا واسعا حول حدود الدين العام ومستقبل الاستقرار المالي في العراق، اي الضرورة الاستثنائية لا تبرر التفريط في الضمانات القانونية المتعلقة بحماية المال العام.

كذلك الأوبئة العالمية تؤدي إلى إعادة طرح مسألة العدالة الاجتماعية في السياسة المالية، الأزمات الصحية تصيب جميع الفئات الاجتماعية، و تؤثر بصورة أشد على الفئات الفقيرة والهشة التي تفتقر إلى الحماية الصحية والاجتماعية. لهذا ، الدولة أثناء الجوائح تضطر إلى توسيع برامج الدعم والإعانات والخدمات الصحية، الأمر الذي يفرض أعباء إضافية على الموازنة العامة، الأزمات الكبرى تكشف التفاوتات الاجتماعية الكامنة داخل المجتمع بصورة أكثر وضوحا.[٥]

---

[١]. الخطابي، نصيف جاسم، ٢٠٢١، الاقتصاد العراقي المعاصر، بغداد، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، ص٢٢٣

[٢]. شرف الدين، سامي. (٢٠١٨). المالية العامة والتشريع الضريبي. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص٣٤٩

[٣]. عبد العال، إسماعيل السيد، الأدوات والسياسات المستحدثة في أسواق الأوراق المالية، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص٢٨٧

[٤]. السنهوري، عبد الرزاق، ١٩٩٨، مصدر سابق، ج١، ص٨٣

[٥]. الوردي، علي، ٢٠١٣، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، بغداد، دار الوراق، ج٦، ص٢١١

من جهة أخرى، الجوائح العالمية دفعت العديد من الدول إلى إعادة النظر في فلسفة الإنفاق العام ذاته، بعد عقود من الاتجاه نحو تقليص دور الدولة في بعض القطاعات، أفصحت جائحة كورونا أن القطاع الصحي لا يمكن تركه بالكامل لمنطق السوق، وأن الدولة تظل مسؤولة عن بناء منظومة صحية عامة قادرة على مواجهة الأزمات الكبرى، الأزمات الاستثنائية تكشف دائما حدود السوق وتعيد الاعتبار للدور الاجتماعي للدولة. ويكشف هذا التصور عن التحول الفكري الذي فرضته الجوائح على السياسات المالية الحديثة، الجوائح والأوبئة العالمية أحد أخطر أنواع الأزمات الصحية تأثيرا على الموازنات العامة والسياسات المالية، لأنها تؤدي إلى اختلال مزدوج يتمثل في تراجع الموارد العامة وارتفاع النفقات الصحية والاجتماعية في آن واحد، كما أنها تفرض على الدولة توسيع تدخلها المالي والإداري ضمن ظروف استثنائية قد تمس التوازن التقليدي بين مقتضيات الضرورة ومتطلبات المشروعية الدستورية، لهذا التحدي الحقيقي الذي تفرضه الجوائح في قدرة الدولة على الحفاظ على استقرارها المالي والمؤسساتي والاجتماعي في ظل ضغوط استثنائية شاملة، بما يضمن استمرار المرافق العامة وحماية الحقوق الأساسية دون الانزلاق نحو اختلالات مالية ودستورية دائمة تهدد توازن النظام العام ذاته.

في العراق، عرت جائحة كورونا هشاشة البنية الصحية والمالية في آن واحد، إذ وجدت الدولة نفسها أمام حاجة متزايدة إلى الإنفاق الصحي في وقت كانت فيه الإيرادات النفطية تتراجع بصورة حادة نتيجة انخفاض أسعار النفط العالمية، ادى ذلك إلى ضغط مالي مزدوج دفع الحكومة إلى إعادة ترتيب أولويات الموازنة العامة وتخصيص اعتمادات إضافية للقطاع الصحي والطوارئ الاجتماعية، استندت السلطات العراقية في مواجهة الجائحة إلى قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل، الذي منح الجهات الصحية صلاحيات واسعة لاتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لمواجهة الأمراض الانتقالية، كما جرى توظيف بعض الصلاحيات المرتبطة بحالة الطوارئ والإدارة الاستثنائية لتنظيم إجراءات الحظر والإغلاق والرقابة الصحية. هذه التدابير رافقها توسع ملحوظ في الإنفاق الطارئ، مما أثار نقاشا حول حدود الرقابة على النفقات الاستثنائية ومدى كفاءة الإدارة المالية أثناء الأزمات الصحية. من جهة أخرى، الأزمات الصحية تؤدي إلى إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام داخل الموازنة العامة، الدولة أثناء الجائحة غالبا ما تضطر إلى تقليص الإنفاق الاستثماري أو تأجيل المشاريع التنموية لصالح النفقات الصحية والاجتماعية العاجلة، وهذا التحول، وإن كان مبررا من حيث الضرورة، لكنه يترك آثارا طويلة الأمد على التنمية الاقتصادية والبنية التحتية والخدمات العامة الأخرى.[٣]

كذلك الجائحة تؤدي إلى تضخم الإنفاق الاجتماعي المرتبط بالحماية الاقتصادية للفئات المتضررة، فالإغلاق الاقتصادي وتعطيل النشاط التجاري يؤديان إلى ارتفاع معدلات البطالة والفقر، الأمر الذي يدفع الدولة إلى توسيع برامج الدعم والإعانات والتحويلات النقدية. ظهر هذا الاتجاه بوضوح خلال جائحة كورونا، حين اضطرت حكومات كثيرة إلى تقديم مساعدات مالية مباشرة للأفراد والشركات لتفادي الانهيار الاقتصادي والاجتماعي.

في العراق، هذا التحول كان واضحا في طبيعة الإنفاق الحكومي خلال الجائحة، إذ جرى توجيه أجزاء كبيرة من الموارد العامة نحو تمويل القطاع الصحي ورواتب العاملين والدعم الاجتماعي، بالتزامن مع تراجع الإنفاق الاستثماري، ادى ذلك إلى تعميق الاعتماد على الاقتراض الداخلي والخارجي لتغطية العجز المالي الناتج عن تراجع الإيرادات النفطية وارتفاع النفقات العامة، كذلك الأزمات الصحية تؤثر بصورة مباشرة في كفاءة الخدمات العامة واستمراريتها، فالمرافق العامة أثناء الجوائح تتعرض لضغط استثنائي بسبب زيادة الطلب على الخدمات الصحية والاجتماعية، في حين تتراجع قدرة الدولة على تمويلها وتشغيلها بالصورة المعتادة، أفصحت جائحة كورونا أن العديد من الدول، بما فيها الدول المتقدمة، لم تكن تمتلك منظومات صحية وإدارية قادرة على استيعاب الصدمة الوبائية بصورة فعالة، المرفق العام أثناء الأزمات الصحية يتحول من أداة خدمية اعتيادية إلى وسيلة دفاع مجتمعي تتعلق بحماية النظام العام ذاته.[٥]

---

[١] بنقيدة، مروان ورشيد بوعافية، ٢٠١٨، واقع وآفاق تعزيز الشمول المالي في الدول العربية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، جامعة لونيسي علي البليدة – ٢، مخبر التنمية الاقتصادية والبشرية، العدد ١٨، ص٧٤

[٢] لصناعية في العراق، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٢١، ص٢٤٧

[٣] لوادي، محمود حسين، ٢٠١٧، المالية العامة الحديثة، عمان، دار المسيرة، ص٣١١

[٤] شرف الدين، سامي، ٢٠١٨، مصدر سابق، ص٣٧١

[٥] منصور، محمد حسين، ٢٠١٠، مصدر سابق، ص٢٦١

كما أن الأزمات الصحية تؤدي إلى توسع الاعتماد على التكنولوجيا والخدمات الرقمية في الإدارة العامة والتعليم والقضاء والخدمات الحكومية، وهو ما يفرض أعباء مالية إضافية تتعلق بالبنية الرقمية والتقنية، أفصحت الجائحة أن الدولة الحديثة أصبحت مطالبة بإعادة هيكلة خدماتها العامة بما يسمح باستمرارها حتى أثناء الإغلاق والحجر الصحي، اي الأزمة الصحية الحديثة أظهرت الحاجة إلى إعادة بناء الإدارة العامة على أسس أكثر مرونة ورقمية.

في العراق، أظهرت الجائحة ضعف البنية الرقمية والإدارية للمؤسسات العامة، الأمر الذي أدى إلى صعوبات كبيرة في إدارة الخدمات والتعليم والعمل الحكومي خلال فترات الحظر، كما أفصحت الأزمة عن الحاجة إلى إصلاح القطاع الصحي وتعزيز قدرته التمويلية والتنظيمية ضمن إطار أكثر استدامة، الأزمات الصحية أعادت طرح مسألة الحق في الصحة بوصفه التزاما دستوريا يقع على عاتق الدولة، فالمادة (٣١/أولا) من الدستور العراقي نصت على أن «لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية»، كما ألزمت الدولة بالعناية بالصحة العامة وتوفير وسائل الوقاية والعلاج، أفصحت الجائحة أن هذا الحق لا يمكن ضمانه دون وجود سياسة مالية قادرة على تمويل القطاع الصحي بصورة مستقرة وفعالة، الحق في الصحة نص دستوري تقترن به سياسة مالية قادرة على تحويله إلى خدمة عامة فعلية.[٢]

النتائج:

1. اكتساب الأزمة وصف «العالمية» يرتبط بقدرتها على تجاوز الحدود الوطنية والانتقال بين الدول والقطاعات، وإحداث آثار ممتدة في النظم الاقتصادية والمالية والإدارية.

2. تحديد الأزمة العالمية المؤثرة في الموازنة العامة يقوم على ثلاثة شروط مترابطة، تتمثل في اتساع نطاقها الجغرافي، وبلوغها درجة عالية من الخطورة، وإحداثها تأثيرا ملموسا في النشاط الاقتصادي والمالي للدولة.

3. درجة خطورة الأزمة مسألة نسبية تختلف باختلاف قوة الاقتصاد الوطني وقدرته على امتصاص الصدمات؛ فقد تكون الأزمة محدودة الأثر في اقتصاد متنوع، بينما تتحول إلى أزمة مالية حادة في اقتصاد ريعي يعتمد على مورد واحد.

4. الأزمات العالمية غيرت الوظيفة التقليدية للموازنة العامة، لأن الموازنة وسيلة لإدارة المخاطر وضمان استمرارية المرافق العامة وحماية الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

5. الأزمات الاقتصادية تؤثر في جانبي الموازنة في وقت واحد، إذ تؤدي إلى تراجع الإيرادات الضريبية والنفطية والجمركية، بالتزامن مع ارتفاع النفقات التحفيزية والاجتماعية، مما يوسع العجز ويدفع الدولة نحو الاقتراض وزيادة الدين العام.

6. الأزمات السياسية والأمنية تؤدي إلى إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام لمصلحة القطاعات العسكرية والأمنية والإغاثية، وغالبا ما يكون ذلك على حساب النفقات الاستثمارية ومشروعات التنمية والخدمات العامة طويلة الأجل.

7. الأزمات الصحية تفرض ضغوطا مالية مركبة، تجمع بين زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتحول الرقمي، وبين انخفاض الإيرادات العامة الناجم عن تعطل الإنتاج والتجارة وتراجع النشاط الاقتصادي.

8. الموازنة العامة العراقية أكثر تعرضا لآثار الأزمات العالمية بسبب اعتمادها الكبير على الإيرادات النفطية، مما يجعل تقلب أسعار النفط والطلب العالمي ينتقل مباشرة إلى حجم الإيرادات والعجز والقدرة على تمويل الإنفاق العام.

9. ضعف التخطيط المالي متوسط الأجل، ومحدودية الاحتياطيات وصناديق الطوارئ، وعدم تنويع مصادر الإيرادات، عوامل تقلل قدرة الموازنة العراقية على الاستجابة السريعة والمتوازنة للأزمات الاقتصادية والسياسية والصحية.

10. مواجهة الأزمات العالمية تتطلب تحقيق توازن دقيق بين منح السلطة التنفيذية المرونة اللازمة لإعادة تخصيص الاعتمادات ومواجهة النفقات الطارئة، وبين استمرار الرقابة البرلمانية والقضائية والمالية؛ منعا لتحول الاستثناء المالي إلى وسيلة لهدر المال العام أو إضعاف قواعد الشفافية والمساءلة.

---

[١] عبود، جاسم محمد، ٢٠٢٢، الأزمات العالمية والتحولات الاقتصادية، بغداد، بيت الحكمة، ص١٣٨

[٢] الشرقاوي، سعاد، ٢٠١٩، القانون الإداري وتحرير الاقتصاد، القاهرة، دار النهضة العربية، ص٣٢

قائمة المصادر:

أولا: الدساتير والقوانين

1. جمهورية العراق. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. الوقائع العراقية، العدد ٤٠١٢، ٢٨ كانون الأول ٢٠٠٥.
2. جمهورية العراق. قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ المعدل. الوقائع العراقية، العدد ٢٨٤٥، ١٧ آب ١٩٨١.
3. جمهورية العراق. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل. الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٥ آب ٢٠١٩.
4. جمهورية العراق. قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠. الوقائع العراقية، العدد ٤٥٩٤، ١٣ تموز ٢٠٢٠.

ثانيا: الكتب العربية

5. أمين، جلال. العولمة والدولة. القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٩.
6. بطاطو، حنا. العراق: الكتاب الثالث، الشيوعيون والبعثيون والضباط الأحرار. ترجمة عفيف الرزاز. بيروت: مؤسسة الأبحاث العربية، ١٩٩٢.
7. بلقزيز، عبد الإله. الدولة في الفكر العربي المعاصر. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٢.
8. بطيخ، رمضان محمد. الوسيط في المالية العامة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠٢٢.
9. الجواهري، طعمة. مبادئ المالية العامة. بغداد: مطبعة العاني، ١٩٧٢.
10. حافظ، محمود. المالية العامة والسياسة المالية. القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ١٩٧٥.
11. السنهوري، عبد الرزاق أحمد. الوسيط في شرح القانون المدني الجديد. ج١. القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
12. الشرقاوي، سعاد. القانون الإداري وتحرير الاقتصاد. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
13. شرف الدين، سامي. المالية العامة والتشريع الضريبي. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٨.
14. الطماوي، سليمان محمد. الوجيز في القانون الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٦.
15. عبد الجبار، فالح. الدولة والمجتمع المدني في العراق. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٢.
16. عبد الوهاب، محمد رفعت. المالية العامة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١.
17. عثمان، حسين عثمان محمد. أصول المالية العامة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
18. ليلة، محمد كامل. المالية العامة. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٨.
19. محرزي، محمد عباس. اقتصاديات المالية العامة. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ٢٠١٥.
20. منصور، محمد حسين. القانون الإداري. الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٠.
21. المصري، رفيق يونس. المالية العامة والتشريع المالي. دمشق: دار الفكر، ٢٠٠٥.
22. نصار، جابر جاد. القانون الإداري المعاصر. القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
23. الوادي، محمود حسين، وزكريا أحمد عزام. المالية العامة والنظام المالي في الإسلام. عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧.
24. الوردي، علي. لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث. ج٦. بغداد: دار الوراق، ٢٠١٣.
25. وفا، عبد الباسط. المالية العامة والموازنة العامة. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.

ثالثا: البحوث والدراسات المنشورة

26. بن قيدة، مروان، ورشيد بوعافية. «واقع وآفاق تعزيز الشمول المالي في الدول العربية». مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، العدد ١٨ (٢٠١٨).
27. بن لخضر، السعيد، وصورية شنبي. «أهمية الشمول المالي في تحقيق التنمية». مجلة البحوث في العلوم المالية والمحاسبة ٣، العدد ٢ (٢٠١٨).
28. درورة، أسماء، وسعيدة حركات. «قياس أثر الشمول المالي على النمو الاقتصادي». مجلة الاستراتيجية والتنمية ١٠، العدد ٢ (٢٠٢٠).

29. سعدون، محمد محروس. «الشمول المالي وأثره في تحقيق مستهدفات التنمية المستدامة: دراسة تحليلية لواقع الدول العربية». مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥١ (٢٠٢٠).

30. فرحان، علاء الدين. «تأثير الجرائم الإلكترونية على البنى السوسيو اقتصادية». دفاتر السياسة والقانون، عدد خاص (٢٠١٨).

31. النجار، أحمد السيد. الأزمة المالية العالمية وانعكاساتها على الاقتصادات العربية. القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩.

32. العبد، جورج. «العوامل والآثار في النمو الاقتصادي والتنمية». ضمن الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤.

رابعا: الرسائل والأطاريح الجامعية

33. عبد العال، إسماعيل السيد. «الأدوات والسياسات المستحدثة في أسواق الأوراق المالية». أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، د.ت.

34. ١-١-٥. خامسا: التقارير والوثائق المؤسسية

35. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). آثار جائحة كوفيد ١٩ على المنطقة العربية. بيروت: الأمم المتحدة، ٢٠٢٠.

36. البنك الدولي. المرصد الاقتصادي للعراق: حماية الفئات الهشة في زمن جائحة كورونا. واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٢٠.

37. صندوق النقد العربي. التقرير الاقتصادي العربي الموحد ٢٠٢٢. أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٢٢.

38. صندوق النقد العربي. تقرير الاستقرار المالي في الدول العربية لعام ٢٠٢٢. أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٢٢.

39. صندوق النقد الدولي. آفاق الاقتصاد العالمي: التعافي خلال الجائحة. واشنطن: صندوق النقد الدولي، تشرين الأول ٢٠٢٠.

40. منظمة الصحة العالمية. الاستجابة الاستراتيجية لجائحة كوفيد ١٩: خطة العمل المحدثة. جنيف: منظمة الصحة العالمية، ٢٠٢٠.