مسؤولية الحكومة عن التدخل المبكر في حالة انخفاض إيرادات الدولة أثناء سريان قانون الموازنة العامة الاتحادية

م.م. لقاء عبد الساده جالي وحيلي
والباحث بلال سعد قاسم

الملخص

بات من المسلم به أن الموازنة العامة ما هي إلا وثيقة تتضن الإيرادات والنفقات المتوقعة لفترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة ، ولما كانت الإيرادات التي تبنى عليها تقديرات الموازنة هي إيرادات متوقعة قد تزيد وقد تنقص تبعاً لتغيرات السوق في العالم وتتأثر بأحوال التجارة الدولية فإن من الواجب مراقبة أحوال حركة الإقتصاد العالمي ومتابعة مدى تأثر إيرادات الموازنة به ، ومن هنا ينطلق التساؤل عن ما هو واجب الحكومة بوصفها السلطة التنفيذية المسؤولة عن أعداد وتنفيذ الموازنة أتجاه انخفاض الإيرادات ؟ وهل ينبغي عليها أن تتدخل لمعالجة هذه الانخفاضات قبل حدوثها ؟ وتتمثل الإجابة عن هذا التساؤل بالإيجاب ، إذ أن من واجبات الحكومة أن تعمل بشكل عاجل للتدخل من أجل معالجة أي انخفاض من شانه أن يؤثر على تقديرات الموازنة وذلك من خلال مجموعة من الوسائل التي أتاح القانون أن تستعين بها عند الحاجة ، فان امتنعت الحكومة عن التدخل لأي سبب نهضت تجاهها المسؤولية بشقيها السياسية والقانونية ، وكان من واجب السلطات المختصة مسائلتها وإيقاع الجزاء المقرر أن ثبت التقصير او الإهمال سواء من قبل أعضاء الحكومة بصفتهم التضامنية او من احدهم بصفته الشخصية .

Abstract

It is widely accepted that the general budget is a document that outlines the expected revenues and expenditures for a future period, usually a year. Since the revenues upon which budget estimates are based are expected revenues that may increase or decrease depending on changes in the global market and are affected by the conditions of international trade, it is necessary to monitor the state of the global economy and the extent to which budget revenues are affected by it. This raises the question of what the government's responsibilities as the executive authority responsible for preparing and implementing the budget are when revenues decrease. Should it intervene to address these decreases before they occur? The answer to this question is yes. It is the government's duty to act urgently to

intervene in order to address any decrease that may affect budget estimates through a range of legal means available when necessary. If the government refrains from intervening for any reason, it will bear political and legal responsibility. The competent authorities should hold it accountable and impose the appropriate penalties in the event of negligence or failure on the part of government members collectively or individually.

المقدمة

اولاً : التعريف بموضوع البحث

إن مما لا شك فيه أن الموازنة العامة ما هي إلا وثيقة احتمالية تتضمن تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة ، هذا ولما كانت الإيرادات التي تبنى عليها تقديرات الموازنة هي إيرادات متوقعة قد تزيد وقد تنقص تبعاً لتغيرات السوق في العالم وتتأثر بأحوال التجارة الدولية فإن من الواجب مراقبة أحوال حركة الإقتصاد العالمي ومتابعة مدى تأثر إيرادات الموازنة به ، ومن هنا ينطلق التساؤل عن ما هو واجب الحكومة بوصفها السلطة التنفيذية المسؤولة عن أعداد وتنفيذ الموازنة أتجاه انخفاض الإيرادات ؟ وهل ينبغي عليها أن تتدخل لمعالجة هذه الانخفاضات قبل حدوثها ؟ وتتمثل الإجابة عن هذا التساؤل بالإيجاب ، إذ أن من واجبات الحكومة أن تعمل بشكل عاجل للتدخل من أجل معالجة أي انخفاض من شانه أن يؤثر على تقديرات الموازنة ، وذلك من خلال مجموعة من الوسائل التي أتاح القانون أن تستعين بها عند الحاجة ، فان امتنعت الحكومة عن التدخل لأي سبب نهضت تجاهها المسؤولية بشقيها السياسية والقانونية ، وكان من واجب السلطات المختصة مسائلتها وإيقاع الجزاء المقرر أن ثبت التقصير او الإهمال سواء من قبل أعضاء الحكومة بصفتهم التضامنية او من احدهم بصفته المنفردة .

ثانياً : إشكالية البحث

تتمثل إشكالية البحث في طرح التساؤل الآتي : كيف يتم أتخاذ الانخفاض غير المتوقع في الإيرادات العامة أثناء سريان قانون الموازنة العامة الاتحادية كأساس لتقرير مسؤولية الحكومة السياسية والقانونية ؟

ثالثاً : منهجية البحث

تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي للوصول إلى طرح قيم لموضوع البحث .

رابعاً : اهمية البحث

تكمن اهمية البحث من أهمية الموازنة العامة كونها لم تعد مجرد وثيقة تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها ، بل باتت تشكل محوراً اساسياً للنهوض بسياسات الدولة واقتصاداتها المهمة هذا ولما كانت الموازنة تتضمن مجمل الإيرادات المتوقع تحصيلها ، والمبالغ المتوقع صرفها فإن أي اخلال يحدث بأحد هذين الشقين المهمين يؤدي إلى أرباك الوضع داخل الدولة لا سيما في حالة انخفاض الإيرادات ، الأمر الذي يتطلب معالجة سريعة ومدروسة للسيطرة على مثل هذه الحالة هذا ولما كانت الحكومة هي المسؤولة عن اعداد مشروع الموازنة العامة وتنفيذ قانونها فضلاً عن اختصاصها بتقديم التقارير الدورية عنها ، جاء بحثنا ليبين ما هي مسؤولية الحكومة في حالة علمها بوجود خلل بأحد شقي الموازنة العامة من دون ان تعمل على أتباع إجراءات عاجلة وسريعة لمواجهة مثل هذه الحالات .

خامساً : خطة البحث

سنقسم بحثنا على مطلبين ، نتناول في المطلب الأول التعريف بالتدخل المبكر وحالاته ، في حين نتولى في المطلب الثاني بيان صور مسؤولية الحكومة عن عدم التدخل المبكر .

المطلب الأول : التعريف بالتدخل المبكر وحالاته

قبل التعرف على مسؤولية الحكومة عن التدخل المبكر لمواجهة الانخفاض المتوقع بإيرادات الموازنة العامة ، لا بد من التعرف على مفهوم التدخل المبكر وبيان خصائصه الأساسية (الفرع الأول)، ثم العزوف على بيان حالات التدخل المبكر (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مفهوم التدخل المبكر

قبل التطرق إلى التعريف الاصطلاحي للتدخل المبكر سوف نبين التعريف اللغوي له إذ يراد بالتدخل من حيث الدلالة اللغوية ، هو من الفعل دَخل ، والدخل خلاف الخرج وتداخل الأمور تشابهها والتباسها ودخول بعضها في بعض . والمداخلة دخول الأشياء بعضها في بعض [819] . اما المبكر فهي من الفعل بَكَرَ ، وأَبتَكر بمَعنى إدراك الشيء من أوله وهو من الباكورة ، وأول كل شيء ، وكل من أسرع إلى شيء ، فقد بَكر إليه ، والباكور من كل شيء ، هو المَبكر أي السريع الإدراك .

([819]) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، 1997 ، دار الفكر ، بيروت ، ص 239 – 243 .

ويقال بَكَرَ على الشي وإليه يَبْكُرُ بُكُوراً وبكَّرَ تَبْكِيراًوابْتَكَرَ وأَبْكَرَ وباكَرَهُ: أَتاهُ بُكْرةً ، ويقال: باكَرْتُ الشيء إذا بكَّرْت له [820] .

اما عن المعنى الاصطلاحي للتدخل المبكر فعلى الرغم من إننا لم نجد في ما اطلعنا عليه من مصادر تعريف قانوني للتدخل المبكر ، إلا إننا نرى أن المقصود به في نطاق هذا البحث هو ما تبادر الحكومة إلى اتخاذه من إجراءات في ضوء ما يتوافر لديها من ادلة ومؤشرات بغية تجنب الأثار السلبية التي قد تحدثها انخفاض الإيرادات على موازنة الدولة .

وفي ضوء التعريف المذكور آنفاً يكون لذلك التدخل بعض الخصائص نوجز أهمها في ما يأتي :

1 – **إنه مبكر**[821] : بمعنى إنه مستعجل وسابق على حدوث ما استقرت عقيدة الحكومة على انه سيقع لاحقاً من أحداث او وقائع ، ودرجة ابكار ذلك التدخل يختلف باختلاف ما تأكد حدوثه او وقوعه، فقد يكفي في بعض الأحيان أن يكون التدخل قبل حدوث الواقعة بوقت يسير في حين قد تقتضي بعض الأحداث التدخل قبلها بوقت اكبر نسبياً والمعيار في كل ذلك هو تفادي الآثار السلبية لتلك الأحداث او الوقائع .

2 – **إن يكون التدخل في حدود الحدث او الواقعة المراد تجنب اثارها :** فلا تتخذ الحكومة تلك الأحداث والوقائع ذريعة لاتخاذ إجراءات او فرض تدابير من شانها الحاق اضرار تفوق ما كان يمكن أن تحدثه الوقائع او الأحداث التي اريد من تلك الاجراءات تجنب اثارها السلبية يضاف الى ذلك ان لا تتخذ الحكومة تلك الإجراءات كوسيلة لمخالفة القانون او تقييد حرية الأفراد ... الخ .

3 – **إن يكون التدخل مدروس** [822] **:** بمعنى أن تستند إجراءات الحكومة إلى بيانات ومؤشرات واضحة ودقيقة ومبنية على أسس علمية رصينة وعملية وواقعية بعيداً عن التهويل في الآثار او التهوين منها ، فضلاً عن أن تكون ذات الإجراءات

([820]) محمد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تاج العروس من جواهر القاموس ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، 2001 ، ص 109 .

([821]) د. إبراهيم سالم و د. مدى محمد احمد الشحات و د. احمد عبد الرحيم العمري ، التدخل المبكر ، مكتبة الرشيد ، الرياض ، بلا سنة نشر ، ص 29 .

([822]) د. يمينة فالح ، خدمات التدخل المبكر الوقائية كما يدركها طلبة علم النفس وعلوم التربية بجامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية - جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي ، الجزائر ، العدد (28) ، 2018 ، ص 201 .

مدروسة وقائمة على هدف دقيق وفكرة واضحة معدة من قبل أشخاص من ذوي الخبرة ومعتمدة من قبل جهات مختصة .

4 – **إن تبادر الحكومة اليه :** ويراد بذلك أن تأخذ الحكومة بكافة اجهزتها وتشكيلاتها زمام المبادرة للتصدي لمثل تلك الاحداث ومواجهة هذه الوقائع بوصف أن ذلك هو من أبرز واجباتها وأهم التزاماتها ، بالإضافة الى السعي الى التنسيق مع السلطة التشريعية والهيئات والأجهزة المستقلة بغية ان تأخذ كل منها دورها وتصدر ما يجب من قرارات وتتخذ ما يلزم من إجراءات في نطاق اختصاصها وبما يضمن الغاية المقصودة والهدف المنشود .

5 – **ان تطرأ الأحداث او تقع الوقائع اثناء سريان قانون الموازنة العامة للدولة :** فلا تقع او يتم توقع وقوعها أثناء إعداد تقديرات الموازنة او أثناء صياغة قانونها لكون التدخل في هذه المرحلة يكون بتعديل إيرادات الموازنة ونفقاتها من دون الحاجة إلى إجراءات خاصة تتخذ من قبل الحكومة بغية تحقيق فكرة التدخل المبكر فالسبيل واضح ومحدد في هذه الحالة .

وفي الحقيقة فان الأحداث والوقائع التي قد تنعكس سلباً على الإيرادات التي من المخطط أن تتمكن الحكومة من تحصيلها تنفيذاً لقانون الموازنة العامة ، لا يمكن أن تحصر او تعد فهي قد تكون محلية مثل حدوث عصيان مدني او اضراب في قطاعات تلعب دور في إيجاد تلك الإيرادات او تحصيلها ، كما إنها قد تكون دولية مثل الاغلاق العام بسبب انتشار جائحة او وباء ، وقد تكون تلك الظروف سياسية مثل قيام الدول بفرض حصار على الدولة او تقييد تجارتها الخارجية او اقتصادية كانخفاض الاسعار العالمية للسلعة التي تشكل مصدر مهم لإيرادات الدولة وقد تكون عسكرية مثل حالة نشوب حرب بين دولتين ... الخ ، بيد ان السمة التي تجمع كل تلك الأحداث والوقائع في صعيد واحد هو أثرها على الإيرادات كما سبق وأن اوضحنا ، وبالتالي ضرورة تدخل الحكومة لإيجاد الحلول الكفيلة بالتصدي لها .

الفرع الثاني : حالات التدخل الحكومي المبكر

بعد أن تعرفنا على مفهوم التدخل المبكر وبينا خصائصه الأساسية ، سنتولى في هذا الفرع بيان حالات التدخل المبكر وذلك من خلال الآتي :

اولاً : المساهمة في فرض الضرائب والرسوم

تعرف الضرائب على إنها : " كل فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى هيئاتها العامة بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل الاعباء والتكاليف العامة من دون الحصول على

مقابل أو منفعة خاصة " [823] . أما الرسم فيقصد بها : " مبلغ نقدي جبري يدفعه الأفراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصوص عليه منها ، ويقترن النفع الخاص الذي يحققه الأفراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والأفراد فيما يتعلق بإداء الخدمات العامة [824] .

ومن المهم الإشارة إلى أن الضرائب والرسوم في العراق لا تفرض إلا بقانون ، وهذا ما اشار إليه دستور جمهورية العراق النافذ بنصه على أن : " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون " [825] . وهذا يعني أن السلطة التشريعية في العراق هي الجهة الوحيدة المختصة بإصدار القوانين الضريبية ، وكذلك إصدار قوانين تتضمن فرض أو تعديل الرسوم ، ومن ثم فإن قيام آية سلطة غير السلطة التشريعية أو جهة بتعديل أو فرض ضرائب ورسوم يعد عملاً غير دستوري ويستوجب الإلغاء .

وفيما يتعلق بدور الحكومة من فرض الضرائب والرسوم فيتمثل دورها من خلال تقديم مقترح قانون [826] إلى السلطة التشريعية يتضمن تعديل أو فرض ضرائب ورسوم جديدة وذلك لتمويل العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية في حالة وجود مؤشرات قوية على وقوع أحداث من شأنها أن تؤثر بالسلب على إيرادات الموازنة وهو ما سيؤدي إلى حدوث عجز في تلك الإيرادات .

ثانياً : الإصدار النقدي الجديد

إن صدور قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 منح البنك المركزي العراقي (السلطة النقدية) الاستقلالية الكاملة بما يقوم به من مساعي لتحقيق أهدافه في المرحلة الجديدة والتي تمثلت في التصدي للتضخم والسيطرة على مناسيب السيولة النقدية والحفاظ على استقرار سعر الصرف والمساهمة في تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي ، فضلاً عن العمل على استقرار النظام المصرفي ، بالإضافة إلى تعميق السوق المالية

([823]) د. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة دون سنة نشر ، ص 74 .

([824]) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الرابعة ، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة ، 2011 ، ص 59 .

([825]) الفقرة اولاً من المادة (28) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

([826]) تنظر : المادة (80) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

وتقوية سبل الوساطة فيها وتمكينها من الاندماج في النظام المالي العالمي [827] .

فاحترام استقلالية البنك المركزي تتمثل بعد تلقي أي تعليمات من أي شخص أو جهة بما في ذلك الجهات الحكومية كما أشار إلى ذلك قانون البنك المركزي العراقي النافذ ، وإن هذه الاستقلالية تعني في جوهرها أن السلطة النقدية باتت مستقلة بأدواتها عن الحكومة ، إلا أن هذه الاستقلالية لا تعفيه من مبدأ رئيس من مبادئ الحوكمة وهو مبدأ المشاركة الذي يعني التشاور والحوار مع الحكومة والقيام بأعمال بالإنابة عنها بوصفه الوكيل المالي للحكومة ومستشارها[828] .

كما أن قوة العلاقة بين البنك المركزي العراقي والحكومة تبتدأ من قوة علاقته مع وزارة المالية ، وهي العلاقة التي تتطلع إلى رسم أطار مستقر لاقتصاد الدولة الكلي عبر التشاور مع السياسة المالية بشأن معالجة العجز المتوقع في الموازنة العامة الاتحادية وذلك من خلال ابراز الدور المهم للحكومة في المعالجة المبكرة لتمويل العجز المتوقع عن طريق الإيعاز للبنك المركزي بإصدار نقدي جديد (الذي يتم اللجوء إليه في حالة عجز الدولة عن الاقتراض أو زيادة حصيلة الضرائب) وذلك لمواجهة ذلك العجز ومحاولة إيجاد الحلول قبل وقوع الاضرار المتوقعة [829] .

وإذا كان من الضروري اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد في تمويل الإنفاق العام والتنمية الاقتصادية ، فإنه يشترط لنجاح وسيلة الإصدار النقدي أن يخصص الإصدار النقدي الجديد لإقامة استثمارات تؤدي إلى توسيع في إنتاج سلع الاستهلاك ، وأن تحقق هذه الاستثمارات سريعة العائد دخلاً سريعاً يمكن به الاستغناء عن الإصدار النقدي الجديد فيما بعد . إذ يجب أن يستخدم الإصدار الجديد بجرعات صغيرة وغير متقاربة ، ولابد أن يتميز الجهاز الإنتاجي في الدولة بالمرونة وعدم الجمود . ومن الضروري أيضاً

([827]) د. مازن صباح احمد ومجموعة من الباحثين ، سياسة البنوك المركزية في مواجهة صدمة اسعار النفط (2014) : العراق والجزائر حالتان دراسيتان ، بحث منشور في مجلة الدراسات النقدية والمالية عدد خاص ، المؤتمر السنوي الرابع تحت عنوان : الدور التنموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات) ، 2019 ، ص 12 .

([828]) تنظر : المادة (24) من قانون البنك المركزي العراقي

([829]) د. مظهر محمد صالح قاسم ، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم واسعار الصرف ، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، 2011 ، ص 3 – 4 .

أن يتم التنسيق بين السياسات الأخرى مثل سياسات الاستثمار وسعر الفائدة ، والضرائب ، لضمان السيطرة على الآثار التضخمية الناتجة عن الاصدار النقدي الجديد [830] .

ثالثاً : تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادي

أشار دستور جمهورية العراق النافذ بأن : " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره " [831] ، يلاحظ من مضمون نص المادة اعلاه إن المشرع العراقي عد الموازنة العامة من حيث الشكل على إنها قانون لا يختلف عن غيره من القوانين التي يصدرها المجلس وتخضع لنقاشات في كل فقراتها قبل إقرارها ، ولمجلس النواب بموجب البند ثانياً من المادة نفسها إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات .

حري بالإشارة إليه إلى أن للحكومة دور مهم وفعال ليس في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة فحسب بل حتى في إجراء التعديلات عليها بعد نفاذ قانونها إن وجدت حاجة ملحة لذلك ، وذلك من خلال إجراء التعديل على الإيرادات أو أضافة مصادر إيرادات جديدة (وهذا كله يدخل ضمن الحلول المقترحة من قبل الحكومة لغرض معالجة العجز في قانون الموازنة النافذ) ، نذكر على سبيل المثل قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (44) لسنة 2017 [832] ، وكانت الأسباب الموجبة لهذا القانون هي لسد النقص الحاصل في رواتب موظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي الحشد الشعبي ولضمان تسديد المكافئات التقاعدية وتأمين احتياجات النازحين ولصرف مستحقات المقاولين المدققة من ديون الرقابة المالية الاتحادي ومستحقات المزارعين وتأمين احتياجات وزارات الكهرباء والنفط والصحة .

رابعاً : المساهمة في سياسة الاقتراض

تكاد تتفق أراء الفقهاء حول أهمية موضوع إصدار القرض العام وما ينبغي أن يحاط به من إجراءات اولها اتخاذ الجانب التشريعي بإصدار قانون يحتوي على أسبابه من قبل السلطة

---

[830]) د. خديجة الأعسر ، اقتصاديات المالية العامة ، ص 217 – 219 .

[831]) الفقرة اولاً من المادة (62) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

[832]) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4460) في 2017/9/11 .

التشريعية في الدولة [833] ، وذلك لخطورة عقد القرض وما يرتبه من تبعات سياسية واقتصادية واجتماعية على الدولة المقترضة لان مبلغ القرض سيكون عبئ على الأجيال القادمة لأنهم سيسددون أصل القرض وما يحمله من فوائد خصوصاً إذا لم يتم الاستفادة من القرض بصورة صحيحة ، ويلاحظ أن دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 لم ينص صراحة على الجهة أو الكيفية التي يتم بها عقد القروض العامة ، ولم يشر إليها ضمن اختصاصات مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية الممثلة للشعب ، ولو انتقلنا إلى النصوص المتعلقة بالسلطة التنفيذية كذلك لم تشر النصوص بشكل صريح بما يتعلق بعقد القروض العامة . فقط تم النص ضمن اختصاصات السلطات الاتحادية على أن السلطات الاتحادية تختص بالاختصاصات الحصرية الاتية : " (اولاً) رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابرامها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية " [834] . إلا أن على البرلمان أن يدرس الأسباب التي تدعوا الحكومة إلى إبرام عقد القرض (والواردة في مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة)[835] والوقوف على آثاره المستقبلية على الدولة خصوصاً وأن العقد أصبح يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها . فالقرض وأن اختلفت صوره وأنواعه فإنه يعد من أحد الوسائل لسد عجز الموازنة وحاجة الدولة للأموال ، لذا يشترط في إبرامه الحصول على أذن السلطة التشريعية ، فالأذن القانوني بالاقتراض أصبح اليوم مثله مثل مبدأ قانونية الضريبة ، مبدأ دستورياً ، وواحداً من الأصول المعهودة في مالية الدولة التي يجب على الإدارة احترامها وإن لم ينص عليها الدستور صراحة [836] .

([833]) د. بان صلاح عب القادر ، اصدار القرض العام ، بحث منشور في كلية التراث الجامعة ، العدد (17) ، 2015 ، ص 147 .

([834]) الفقرة اولاً من المادة (110) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

([835]) تنص الفقرة اولاً من المادة (60) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 بأن : " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين " .

([836]) عذراء كاطع حنون ، الاساس القانوني لعقد القرض العام ، بحث منشور في مجلة لأرك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية ، المجلد (1) ، العدد (22) ، 2016 ، ص 277 .

المطلب الثاني : صور مسؤولية الحكومة عن عدم التدخل المبكر

سنتولى في هذا المطلب بيان أنواع مسؤولية الحكومة نتيجة عدم اتخاذها الإجراءات اللازمة في حالة التوقع بانخفاض الإيرادات في الموازنة العامة الاتحادية وحسب التفصيل الآتي :

الفرع الأول : مسؤولية الحكومة القانونية

مما لا شك فيه أن هناك ثلاث أنواع للمسؤولية بصورة عامة وهي المسؤولية الجنائية والمسؤولية الإدارية، والمسؤولية المدنية ، وبما أنه لا يوجد رئيس إداري أعلى لإيقاع المسؤولية الإدارية وفي حالة عدم تحريك دعوى إدارية امام القضاء الإداري ، فيمكننا القول بأن مسؤولية الحكومة هنا تتحول من المسؤولية الإدارية إلى المسؤولية السياسية ، هذا فضلاً عن مسؤوليتها الجنائية و المدنية ، وسوف نتناول في هذا الفرع بيان المسؤولية القانونية بنوعيها الجزائية والمدنية وحسب التفصيل الآتي :

اولاً : مسؤولية الحكومة الجنائية

لم تحض المسؤولية الجنائية بتعريف في قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 (المعدل) او أي قانون ذو طابع جزائي في العراق ، إذ سار المشرع العراقي في ذلك على نهج معظم القوانين المقارنة وهو دون أدنى شك توجه سليم ، اذ أن أي تعريف ينبغي أن يمتاز بصفتين أساسيتين اولهما : أن يكون ذلك التعريف جامع ، والثاني : أن يكون مانع ، وهذا ما لا يستطيع المشرع تحقيقه نظراً إلى التطور الذي يسود المجتمعات بين فترة وأخرى [837] .

اما الفقه فقد عرف المسؤولية الجنائية بأنها : (صلاحية الشخص لتحمل الجزاء الجنائي المقرر للجريمة التي ارتكبها) أو أن (يتحمل الإنسان نتائج الأفعال المحرمة التي يأتيها مختاراً وهو مدرك لمعانيها ونتائجها) [838] .

وبناء على ما سبق ثمة سؤال ينبغي التصدي للإجابة عنه ونحن بصدد البحث في المسؤولية الجنائية للحكومة عن عدم اتخاذها إجراءات عاجلة من أجل معالجة الأنخفاض المتوقع في إيرادات الموازنة العامة وهو : هل يتم مساءلة أعضاء الحكومة أضافة إلى وظيفتهم ومن ثم عكس آثار تلك المسؤولية على

---

[837] أبو المجد على درغام ، افشاء السر المصرفى كجريمة تأديبية ، المصرية للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 2020 ، ص 28 .

[838] عبد العزيز بن محمد العبيد ، المسئولية الجنائية في الإعلانات التجارية: دراسة تأصيلية مقارنة ، 2016 ، ص 279 .

المؤسسة التي يعملون بها ام أنهم سيتحملون تلك المسؤولية بشخصهم وبالتالي فانهم سيحاسبون على تقصيرهم ؟

في الحقيقة فأن المادة (80) من قانون العقوبات العراقي قد حسمت هذه المسألة [839] ، إذ منعت مساءلة مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او وكلائها او مديروها ، وبذلك فأن المسؤولية ستقع على أعضاء الحكومة بشخصهم وليس بصفتهم وأن أساس مسؤولية رئيس وأعضاء الحكومة في هذه الحالة هو امتناعهم عن أتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي الآثار السلبية المتوقع حدوثها كنتيجة لانخفاض إيرادات الموازنة العامة ، بوصف أن ذلك يعد جزء من التزاماتهم الوظيفية وهو خطأ جسيم يشكل مخالفة لنص المادة (341) [840]

---

[839] نصت المادة (80) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 على أن : (الأشخاص المعنوية ، فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها او مديروها او وكلاؤها لحسابها او باسمها ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانوناً ، فإذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصياً بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون) .

[840] يلاحظ ان القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (55) لسنة 2004 كان يعد الجريمة المنصوص عليها في المادة (341) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 من جرائم الفساد وهو ما يجعلها خاضعة لأحكام المادة (136) من نفس القانون والمعدلة بموجب القسم (6) من الأمر المذكور سلفاً وهو ما يترتب عليه فقدان مرتكب جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون هيئة النزاهة والتي من ضمنها الجرائم الخاضعة للمادة (341) اهليته للعمل في وظيفة حكومية ، بيد ان الامر رقم (55) لسنة 2004 قد تم الغائه بموجب المادة (29) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 باستثناء القسم (6) منه ، وجاء القانون رقم (30) ليعرف جريمة الفساد في المادة (1) منه ويشير الى المواد التي تشمل بأحكامه دون ان يتطرق الى المادة (341) وهو ما يعني ان الجرائم التي تخضع لأحكام هذه المادة ليست من جرائم الفساد ومن ثم فأنها لا تخضع لأحكام المادة (136) من قانون العقوبات ، الا ان المشرع حاول تدارك تلك الثغرة وعمد الى تعديل القانون بموجب القانون رقم (30) لسنة 2019 وذلك في المادة (2) والتي عدلت نص المادة (1) من القانون رقم (30) لسنة 2011 وذلك بإعادة صياغة تعريفه جريمة الفساد والنص على إن الأفعال المشمولة بأحكام المادة (341) هي من جرائم الفساد ، الا انه التعديل لم يعني ان هذه الجرائم ستشمل بأحكام المادة (136) من قانون العقوبات لكون ذلك يقتضي تعديل هذه المادة بما يتلاءم مع نصوص قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع (المعدل)

من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 والتي نصت بأن : (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات او بغرامة لا تزيد على ثلثمائة دينار كل موظف او مكلف بخدمة عامة تسبب بخطئه الجسيم في الحاق ضرر جسيم بأموال او مصالح الجهة التي يعمل بها او يتصل بها بحكم وظيفته او بأموال او مصالح الاشخاص المعهود بها اليه ان كان ذلك ناشئاً عن اهمال جسيم بأداء وظيفته او عن اساءة استعمال السلطة او عن اخلال جسيم بواجبات وظيفته) .

إن الحكومة بوصفها الجزء الأهم والأكثر فعالية والأوسع صلاحية في السلطة التنفيذية يجعلها ملزمة بأن تتولى أعداد ودراسة جملة من التقارير المتعلقة بإيرادات ونفقات الموازنة فضلاً عن تقارير السياسة المالية للدولة ، وهي في هذا السياق تتخذ الإجراءات الضرورية لمعالجة أي طارئ قد تشير تلك التقارير إليه او تتوقع حدوثه ، ومن أجل ذلك جاء قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 لينظم موضوع اعداد التقارير والجهات التي تتولى مراجعتها ودراستها ، ومن اهم الجهات التي اسند اليها القانون مهمة اعداد التقارير(وزارة المالية ، وزارة التخطيط ، والبنك المركزي العراقي) ، ومن ثم يأتي دور لجنة الشؤون الاقتصادية لدراسة التقارير واتخاذ التوصيات المناسبة بشأنها ومن ثم عرضها امام انظار مجلس الوزراء ان كان لذلك مقتضى [841] .

ولما كانت المسؤولية الجنائية هي مسؤولية شخصية تقتصر على من يثبت عليه الخطأ فإن الواجب هو التحقيق في من كان السبب في عدم قيام الحكومة بدورها في التدخل المبكر للتصدي لانخفاض إيرادات الموازنة العامة ، فإن كان الخلل في جهة أعداد التقارير بحيث أنها لم تضع المؤشرات العلمية الصحيحة او أنها تعمدت تجاهل تلك المؤشرات كان عليها مسؤولية عدم التدخل ، اما أن تم وضع المؤشرات بشكل دقيق وصحيح وبيان ما هي المخاطر التي من المتوقع أن تواجه الإيرادات ولم يتم اخذها بعين الاعتبار من قبل لجنة الشؤون الاقتصادية او من قبل مجلس الوزراء فان عبء المسؤولية يقع على تلك الجهات كلا حسب خطائه ، وفي جميع الأحوال فإن البت في تقدير ذلك يخضع للمحكمة المختصة وفق لما يتوافر لديها من وثائق وادلة .

لكون النص الحالي قد افرغ من مضمونه بإلغاء القسم (2) من امر سلطة الاتلاف رقم (55) لسنة 2004 .

([841]) تنظر المواد المادة (10) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ .

اما عن الجهة التي تتولى تحريك الدعوى الجزائية في هذا الموضوع ، فإن المادة (5/ اولاً) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 قد خولت الادعاء العام إقامة الدعوى بالحق العام في قضايا الفساد المالي والاداري ومتابعتها ، وهو ما يعني أن جهاز الادعاء العام هو الجهة المختصة بتحريك الدعوى الناشئة عن مخالفة احكام المادة (341) من قانون العقوبات بوصفها من قضايا الفساد استناداً إلى احكام المادة (1) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل ، كما وأن المادة (1) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 قد اجازت تحريك الدعوى الجزائية بشكوى شفهية او تحريرية من المتضرر من الجريمة او من أي شخص يقوم مقامه كما انها اجازت لكل من علم بوقوع الجريمة ان يقوم بتحريك الدعوى الجزائية .

ثانياً :- المسؤولية المدنية للحكومة عن التدخل المبكر

تعرف المسئولية المدنية بأنها (الالتزام بتعويض الضرر الناشئ عن الإخلال بالتزام سابق) أو بعبارة أخرى أشمل وأكثر دقة هي (إلزام الشخص بتعويض الضرر الذي سببه للغير) [842] . وتنقسم المسؤولية المدنية الى قسمين رئيسيين ، الأول : المسؤولية العقدية والتي تنشأ حينما يخل أحد المتعاقدين بتنفيذ التزاماته العقدية تجاه المتعاقد الآخر ، أما القسم الثاني فيتمثل بالمسؤولية التقصيرية وهي تقوم على الأخلال بالالتزام القانوني العام والذي يقضي بعدم جواز الإضرار بالغير ، ولكي تقوم المسؤولية بنوعيها فلابد ان تتوافر ثلاث اركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر [843] .

إن مسؤولية الحكومة يحتمل أن تكون عقدية كما ويمكن ان تكون تقصيرية حسب طبيعة الالتزام ولان الالتزام بالتدخل المبكر عند توقع انخفاض ايرادات الموازنة لا يرتبط بأي عقد او اتفاق بين الحكومة وبين أي شخص آخر ، وإنما هو التزام يفرضه القانون كما سبق وإن بينا ، ومن ثم فإنه التزام يقوم على أساس المسؤولية التقصيرية في حالة وقوعه لكون الحكومة ستخالف التزام قانوني على إنه من الجدير بالذكر أن مناط تلك المسؤولية هي اجتماع اركانها الثلاثة وهي خطأ الحكومة المتمثل بعدم اتخاذ الإجراءات العاجلة لمواجهة انخفاض إيرادات الموازنة ، والضرر الذي سيقع

([842]) د. انور يوسف حسين ، ركن الخطأ في المسئولية المدنية للطبيب: دراسة مقارنة في القانونين اليمني والمصري ، دار الفكر والقانون المنصورة ، 2014 ، ص 12 .

([843]) اشواق عبد الرسول عبد الامير ، المسؤولية العقدية عن فعل الغير في القانون المدني العراقي : دراسة مقارنة ، مجلة رسالة الحقوق المجلد 14 ، العدد 4 ، 2022 ، ص 118 .

على أي شخص طبيعي كان ام معنوي والعلاقة السببية بين ذلك الخطأ وهذا الضرر .

وفي حقيقة الأمر هناك سؤال جوهري يجب أن يطرح في هذا الصدد وهو على من تقع المسؤولية المدنية في هذه الحالة ومن هو الذي سيتحمل اعبائها ؟ هل هي الحكومة بصفتها المعنوية ام هم أعضاء الحكومة بصفتهم الشخصية ؟

وللإجابة عن هذا السؤال ينبغي علينا ابتداء أن نبين مسألة نراها على قدر كبير من الأهمية وهي أن القانون الإداري قد تضمن فكرة لم نجد لها مثيل في القانون المدني ، وقد يكون من الصواب أن تطرح في هذا الميدان لكونها تتضمن معالجة تمتاز بالواقعية والعدالة من وجهة نظرنا ، ومؤدى تلك الفكرة هو أن المسؤولية بالنسبة لأعمال الإدارة ترتبط بالخطأ الذي يوجب نشوء المسؤولية والخطأ المتعلق بالإدارة يقسم الى قسمين اساسيين وهما:

1 – الخطأ المرفقي : وهو ذلك الخطأ الذي له علاقة مباشرة بالمرفق ويتصل به اتصالاً وثيقاً فهو خطأ ينتج عن السير العادي للأمور داخل المرفق ، [844] او بعبارة أخرى هو خطأ كان سيحدث نتيجة لسير الأعمال في المرفق على النحو الحالي بغض النظر عن الشخص الذي ارتكبه ، بحيث يمكن القول بأن ذلك الخطأ كان سيحدث لو أن أي شخص آخر قام بالعمل الذي قام به الشخص مرتكب الخطأ ، وعند اذن تقع المسؤولية المدنية على المرفق ذاته وهو من يتحمل نتيجة ذلك الخطأ .

2 - الخطأ الشخصي : ويقصد به ذلك الخطأ الذي ينسب إلى الموظف في معرض تأديته لواجبه الوظيفي ، وتكون المسؤولية في هذه الحالة على عاتق الموظف شخصياً بوصفه مرتكب الخطأ [845] بمعنى ان الخطأ الذي ارتكبه ذلك الموظف لم يكن نتيجة لسير العمل في المرفق او سبب لوقوعه وإنما كان التصرف الخاطئ للموظف هو سبب وقوعه ، وعند اذن يكون الموظف هو المسؤول عن ذلك الخطأ وهو من يتحمل تبعاته .

إن تطبيق ذلك على الحكومة بالنسبة لعدم قيامها بواجبها المتمثل بالتدخل المبكر للتصدي لانخفاض إيرادات الموازنة العامة

---

(844) علي كحلون ، التعليق على مجلة المرافعات المدنية والتجارية ، مجمع الاطرش للطباعة والنشر ، تونس ، 2016 ، ص 372 .

(845) خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء قضاء التعويض دراسة مقارنة مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2014 ، ص 315 .

بوصفه خطأ يوجب المسؤولية ، يخضع لما سبق بيانه فان كان عدم التدخل هو نتيجة خطأ شخصي من احد اعضاء الحكومة او جميعهم فإن ذلك يكون خطأ شخصي يوجب على مرتكبه تحمل المسؤولية المتمثلة هنا بالتعويض لمن اصابه ضرر نتيجة ذلك الخطأ شرط ان يرتبط ذلك الضرر بهذا الخطأ بعلاقة سببية ، اما ان كان ذلك نتيجة خطأ مرفقي فتنعكس المسؤولية على الحكومة وهي من ستتحمل تعويض كل من يثبت تضرره نتيجة لذلك الخطأ من الموازنة العامة للدولة ، مع التأكيد على أن القضاء هو من سيحدد مسألة تكييف الخطأ أن كان شخصي او مرفقي وفق لما يتوافر لديه من قناعة .

اما عن صاحب الحق في إقامة الدعوى والمطالبة بالتعويض عن عدم قيام الحكومة بالتدخل المبكر للتصدي للانخفاض المتوقع في إيرادات الموازنة العامة ، فهو كل صاحب مصلحة لحقه ضرر نتيجة لعدم قيام الحكومة بواجبها سالف الذكر على أن تتوافر فيه شروط اقامة الدعوى المدنية .

الفرع الثاني :مسؤولية الحكومة السياسية

كما هو معروف أن النظام البرلماني يقوم على اساس مبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان عدم استبداد احدى تلك السلطات على الأخرى ، وهذا ما يؤدي إلى وجود علاقة تعاون و مشاركة في الاختصاصات بين تلك السلطتين اثناء ممارسة وظائفها هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى يسمح هذا المبدأ بممارسة نوع من الرقابة أتجاه بعضها البعض واستناداً لذلك فأن البرلمان قد منح وسائل عديدة لفرض رقابته على أعمال الحكومة وتحريك مسؤوليتها السياسية . ومن أجل التعرف على المسؤولية السياسية للحكومة فقد عزمنا على بيانها وذلك من خلال الآتي :

اولاً : التعريف بمسؤولية الحكومة السياسية

يقصد بالمسؤولية السياسية : هي مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء عن سياستهم في أدارة الشؤون العامة للدولة ويختص البرلمان في تقدير هذه المسؤولية ، وبما أن هذه المسؤولية سياسية فالجزاء المترتب عليها هو جزاء سياسي يتمثل في الاقالة للوزير أو الوزارة برمتها [846] .

وذهب البعض الآخر الى تعريفها بأنها : " مسؤولية أعضاء الحكومة أمام البرلمان عن كافة اعمالهم وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية ، فالبرلمان يراقب السياسة العامة للحكومة ويبحث مدى

([846]) د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد ام 2003 ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2016 ، ص 63 .

سلامة الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة من حيث مطابقتها للقانون ومدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها وتوافقها مع الصالح العام " [847] .

إن المسؤولية السياسية تكون خلافاً للمسؤولية القانونية لا يمكن فرضها من قبل المحاكم لذلك توصف بأنها سياسية ، ولأن النتائج المترتبة على هذه المسؤولية هي نتائج سياسية تتمثل في ضرورة ترك الحكم بمجرد فقدان ثقة ممثلي الشعب في الحكومة أو أحد أعضائها ، جدير بالإشارة إليه أن المسؤولية السياسية للحكومة أما أن تكون مسؤولية فردية أي موجهة إلى الوزير بذاته ، وقد تمتد لتشمل باقي أعضاء مجلس الوزراء فتكون بالتالي مسؤولية تضامنية بينهم [848] .

ثانياً :آلية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

تستند الحكومة في النظام البرلماني إلى ثقة البرلمان ، أي وجوب حصول الحكومة المؤلفة بعد الانتخابات على ثقة المجلس النيابي قبل تولي الحكم [849] ، وإذا كان الدستور لم يقر بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان فقد أقر بالمسؤولية السياسية للحكومة أمامه والتي تعد جزءاً من السلطة التنفيذية ، وتأتي هذه المسؤولية نتيجة للرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة [850] ، وتكمن أهمية الرقابة السياسية في أن يقوم البرلمان بمتابعة أعمال السلطة التنفيذية والحرص على عدم خروجها على النصوص التنظيمية من أجل ضمان حسن تطبيق السياسات العامة والبرنامج الحكومي المصادق عليه من طرف البرلمان تطبيقاً لمبدأ الشفافية والمساءلة [851] .

([847]) د. سمير داود سلمان ود. لمى علي الظاهر و علي مجيد العكيلي ، بحوث دستورية ، الطبعة الأولى المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2016، ص162

([848]) انعام مهدي جابر الخفاجي ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية ، كلية التربية للعلوم الإنسانية ، المجلد (22) ، العدد (الأول) ، 2015 ، ص 389 .

([849]) رافع خضر شبر و كريم لفتة مشاري ، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (4) ، السنة (7) ، 2015 ، ص 9 .

([850]) حفيظة يونسي ، آلية تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية كقاعدة دستورية ، بحث منشور في مجلة السياسة العالمية عدد خاص بأشغال الملتقى الوطني ، 2019 ، ص 212 .

([851]) د. حسن فالح الهاشمي ، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة المجلد (1) ، العدد (5) ، 2021 ، ص 75 .

حري بالإشارة أليه أن هناك بعض الأنظمة البرلمانية تتكون من مجلس احادي وهنا لا توجد إشكالية في ثبوت صلاحية المجلس الواحد في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة ، لكن السؤال يثار حول من له الحق في تحريك هذه المسؤولية في ظل نظام ثنائية المجلس النيابي ؟ يلاحظ في بعض الدول التي تأخذ بنظام المجلسين أن المسؤولية السياسية تحرك أمام كلا المجلسين وذلك عندما يكونان متساويان من حيث التمثيل ومن حيث الاختصاصات كما هو الحال في هولندا [852] إلا أن هذا الأسلوب تعرض للانتقادات كون من شأن تقرير المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلسين معاً يؤدي إلى تشديد التضييق على الحكومة ويعقد الأمور ويزيد من الازمات الوزارية في الدول التي تأخذ بهذا النظام [853] . وقد تعقد هذه المسؤولية أمام احد المجلسين دون الآخر والغالب يكون هذا المجلس هو المجلس الأدنى وذلك لأن تكوينه يقوم على أساس ديمقراطي وهو الانتخاب ويكون أكثر تمثيلاً للشعب ، هذا فضلاً عن تمتعه باختصاصات واسعة تفوق اختصاصات المجلس الآخر الذي يتكون على أساس التعيين أو الوراثة (كالدول الموحدة ومثالها بريطانيا) ، أو على أساس التمثيل للولايات والأقاليم (كالدول الاتحادية ومثالها العراق) .

وفيما يتعلق بدستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ فقد تبنى النظام الاتحادي [854] القائم على أساس نظام المجلسين ، إذ تتكون السلطة التشريعية من مجلسين [855] مجلس النواب ومجلس

([852]) منتظر صبيح داود ، سلطة إقامة المسؤولية السياسية للحكومة في الأنظمة البرلمانية (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد (1) ، العدد (7) ، الص 489 .

([853]) محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، 2015 ، ص 55.

([854]) تنظر المادة الأولى من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

([855]) تنظر المادة (48) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

الاتحاد [856] ، إذ يقوم مجلس النواب على أساس الانتخاب ويمثل الشعب العراقي بأكمله [857] ويتمتع باختصاصات واسعة من بينها الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وتحريك المسؤولية السياسية للحكومة من خلال العديد من الوسائل منها السؤال الذي يحق لعضو مجلس النواب توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ومن ثم الاستيضاح [858] الذي يأتي في مرحلة لاحقة على توجيه السؤال ، إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الاستيضاح بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير هنا يتم تقديم طلب الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً ويأتي بعد ذلك حق الاستجواب وهو مساءلة الحكومة أو أحد فروعها عن بعض تصرفاتها أو قراراتها ، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة ويعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة من خلال سحب الثقة من الحكومة بأكملها أو ان تقتصر على احد الوزراء [859] ، وتتجسد آلية تحريك المسؤولية السياسية للحكومة من قبل مجلس النواب من خلال قيام النواب بتوجيه الاستجواب في القضايا التي تخص الوزارة ككل او التي تخص وزارة بعينها وقد تحرك عن طريق لجان تحقيقية

([856]) أما بالنسبة لمجلس الاتحاد نجد أن الدستور النافذ افرد لهذا المجلس نصين فقط ([856]) ، ولم تبين تلك النصوص بشكل كاف آلية تشكيل مجلس الاتحاد ولا بيان اختصاصاته وصلاحياته وعلاقته بمجلس النواب بل ترك تنظيمه لقانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه ويفهم من ذلك أن مجلس الاتحاد سيكون تابعاً لمجلس النواب وهذا ما يجعله مجلس ضعيف ذو اختصاصات مقيدة ، هذا فضلاً عن التأخير والمماطلة غير المبررة في إصدار هذا القانون لغاية الان . للمزيد من التفاصيل ينظر : د. حميد حنون خالد مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 ، ص 283 – 284 .

([857]) تنظر المادة (49 / اولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

([858]) لم ترد عبارة الاستيضاح في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ وانما وردت عبارة طرح موضوع عام للمناقشة في المادة (61 / سابعاً / ب) وهي تدل على نفس معنى الاستيضاح .

([859]) تنظر المادة (61 / سابعاً / ثامناً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

برلمانية [860] تعمل على جمع البيانات والادلة لإدانة الوزارة ككل او الوزير بصورة منفردة [861] .

أما فيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية للحكومة فقد أشار دستور جمهورية العراق النافذ إلى أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية"[862] .

إن وظيفة الحكومة بوصفها السلطة التنفيذية تلزمها بأن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بضمان حسن تنفيذ الموازنة التي قامت بإعدادها ووافق عليها مجلس النواب ، وهي في سبيل ذلك تتحمل عبء متابعة إيرادات الموازنة ونفقاتها وعليها أن تتخذ كافة الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على إيرادات الدولة المالية كما هو مخطط له كلما كان ذلك ممكن ، فإن لم تقم الحكومة بذلك الدور أو تلكئت فيه كان لزاماً على مجلس النواب أن يتصدى لمهامه ويبادر إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بشقيها التضامني والفردي حسب الأحوال وذلك من أجل وضع حد للحكومة والزامها للقيام بواجباتها على النحو الذي رسمه القانون .

ولأننا سبق وأن بينا أن القانون قد فرض على الحكومة أن تتدخل بشكل مبكر وعاجل من أجل التصدي لما قد يطرأ على الإيرادات من انخفاض فأن ذلك أدعى بمجلس النواب أن يقوم بتحريك المسؤولية السياسية عن تلكؤ الحكومة عن تنفيذ التزامها المذكور بالتدخل المبكر لانخفاض إيرادات الموازنة أكثر مسؤولية رئيس الحكومة واعضائها من المسؤولية القانونية إلى المسؤولية السياسية ويحمل البرلمان مسؤولية متابعة أعمال الحكومة ومسائلتها عند اخلالها بالتزامها المذكور اعلاه .

([860]) جدير بالإشارة إلية أن دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 لم يتطرق إلى موضوع التحقيق ، وأشار إلى ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وذلك في المادة (32 / ثانياً) منه إذ نصت على : " إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حق المواطنين " .

([861]) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، 2007 ، ص 119 .

(862) تنظر المادة (83) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .

الخاتمة

بات من الواضح أن الأزمات الاقتصادية اصبحت سمة هذا العصر ، وهي دائمة الحدوث سواء اكان ذلك على مستوى العالم باسره أم على مستوى دولة او دول معينة ، ومما لا شك فيه أن حدوث أي ازمة من تلك الأزمات سيؤدي إلى انخفاض في الإيرادات التي كانت تلك الدولة تخطط للحصول عليها في موازنتها.

لذا كان من الواجب على الحكومة أن تتصدى لتلك الازمة قبل حدوثها أن كانت هناك مؤشرات علمية موثوقة تشير إلى حدوثها ، وذلك من أجل تجنب الانخفاض المتوقع في إيرادات الموازنة العامة الناتج عن تلك الازمة ، وهي في سبيل ذلك تستعين بجملة من الوسائل لعل من اهمها فرض الضرائب والرسوم ، والأصدار النقدي الجديد ، وتعديل قانون الموازنة النافذ ، والاقتراض الداخلي والخارجي .

إن امتناع الحكومة عن التدخل او تباطئها فيه سيرتب عليها مسؤولية قانونية وسياسية ، فأما المسؤولية القانونية فأنها ستقع على الحكومة بشقيها الجنائية والمدنية ، فبالنسبة للمسؤولية الجنائية سيتحملها كل من يثبت عليه التقصير من أعضاء الحكومة دون أن يترتب على ذلك أي آثار على مؤسسات الدولة ، اما المسؤولية المدنية والتي سيتم فرضها على المقصر بناءٍ على العمل غير المشروع فأنها يحتمل أن تكون مسؤولية عقدية ، كما ويمكن أن تكون مسؤولية تقصيرية حسب طبيعة الالتزام . ولأن الالتزام بالتدخل المبكر عند توقع انخفاض إيرادات الموازنة لا يرتبط بأي عقد او اتفاق بين الحكومة وبين أي شخص آخر ، وإنما هو التزام يفرضه القانون كما سبق وإن بينا ، ومن ثم فإنه التزام يقوم على أساس المسؤولية التقصيرية في حالة وقوعه لكون الحكومة ستخالف التزام قانوني .

إن فرض المسؤولية القانونية لا يعفي الحكومة من تحمل مسؤوليتها السياسية امام مجلس النواب إذ من المفترض ان يقوم هذا المجلس بالتصدي لمهامه والمبادرة لمسائلة الحكومة عن تقصيرها في اتخاذ الاجراءات اللازمة بغية التدخل المبكر لمعالجة الانخفاض المتوقع في ايرادات الموازنة العامة ، وذلك عن طريق الاساليب التي رسمها الدستور والتي من بينها السؤال البرلماني والاستجواب وصولاً إلى سحب الثقة عن الحكومة او من يثبت تقصيره من اعضائها .

وفي ضوء ما تقدم فإن موضوع البحث يحتم علينا طرح التوصيات الآتية :

1 – تعديل قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 ، وذلك بأدراج نصوص تلزم الحكومة بالتدخل المبكر للتصدي للحلات التي يتوقع معها انخفاض إيرادات الموازنة العامة الاتحادية .

2 – تشكيل لجنة تتكون من ممثلي عن وزارة المالية ووزارة التخطيط والبنك المركزي العراقي ووزارة النفط ووزارة التجارة أضافة إلى أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص تتولى دراسة الأوضاع الإقتصادية العالمية ومراجعة المؤشرات الخاصة بها وتقديم المقترحات والتوصيات إلى مجلس الوزراء بشكل دوري ومنتظم .

3 – تعديل نص المادة (136 /1) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 ، وذلك بما يتلاءم مع نص المادة (1/ ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 (المعدل) .

قائمة المصادر والمراجع

اولاً :- المعاجم اللغوية

1- ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، دار الفكر ، بيروت ، 1997 .

2- محمد مرتضى الحسيني الزبيدي ، تاج العروس من جواهر القاموس ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب الكويت ، 2001 .

ثانياً :- الكتب

1- د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام 2003 ، الطبعة الأولى ، مكتبة السنهوري بغداد ، 2016 .

2- د. إبراهيم سالم و د. مدى محمد احمد الشحات و د. احمد عبد الرحيم العمري ، التدخل المبكر ، مكتبة الرشيد الرياض ، بلا سنة نشر .

3- أبو المجد على درغام ، افشاء السر المصرفى كجريمة تأديبية ، المصرية للنشر و التوزيع ، القاهرة ، 2020 .

4- د. انور يوسف حسين ، ركن الخطأ في المسئولية المدنية للطبيب: دراسة مقارنة في القانونين اليمني والمصري دار الفكر والقانون ، المنصورة ، 2014 .

5- د. خديجة الأعسر ، اقتصاديات المالية العامة ، طبعة الأولى ، دار الكتب المصرية ، القاهرة ، 2016 .

6- د. حميد حنون خالد مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 .

7- خالد خليل الظاهر ، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء قضاء التعويض دراسة مقارنة مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2014 .

8- د. رائد ناجي احمد ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة دون سنة نشر .
9- د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، القاهرة ، 2007 .
10- د. سمير داود سلمان ود. لمى علي الظاهر و علي مجيد العكيلي ، بحوث دستورية ، الطبعة الأولى المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2016 .
11- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، الطبعة الرابعة ، العاتك لصناعة الكتاب القاهرة 2011 .
12- عبد العزيز بن محمد العبيد ، المسئولية الجنائية في الإعلانات التجارية: دراسة تأصيلية مقارنة ، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع ، الرياض، السعودية ، 2016 .
13- علي كحلون ، التعليق على مجلة المرافعات المدنية والتجارية ، مجمع الاطرش للطباعة والنشر ، تونس 2016 .

ثالثاً :- الرسائل الجامعية

1- محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد، 2015 .

رابعاً :- البحوث

1- انعام مهدي جابر الخفاجي ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة ، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية ، كلية التربية للعلوم الإنسانية ، المجلد (22) ، العدد (الأول) 2015 .
2- اشواق عبد الرسول عبد الامير ، المسؤولية العقدية عن فعل الغير في القانون المدني العراقي : دراسة مقارنة مجلة رسالة الحقوق ، المجلد 14 ، العدد 4 ، 2022 .
3- د. بان صلاح عب القادر ، اصدار القرض العام ، بحث منشور في كلية التراث الجامعة ، العدد (17) ، 2015 .
4- د. حسن فالح الهاشمي ، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد (1) ، العدد (5) ، 2021 .
5- حفيظة يونسي ، آلية تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية كقاعدة دستورية ، بحث منشور في مجلة السياسة العالمية عدد خاص بأشغال الملتقى الوطني ، 2019 .
6- رافع خضر شبر و كريم لفتة مشاري ، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (4)، السنة (7) 2015 .

7- عذراء كاطع حنون ، الاساس القانوني لعقد القرض العام ، بحث منشور في مجلة لأرك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية ، المجلد (1) ، العدد (22)، 2016 .
8- د. مازن صباح احمد ومجموعة من الباحثين ، سياسة البنوك المركزية في مواجهة صدمة اسعار النفط (2014) العراق والجزائر حالتان دراسيتان ، بحث منشور في مجلة الدراسات النقدية والمالية عدد خاص ، المؤتمر السنوي الرابع تحت عنوان : الدور التنموي للبنك المركزي العراقي (المعطيات والاتجاهات) ، 2019 .
9- د. مظهر محمد صالح قاسم ، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم واسعار الصرف ، بحث منشور في مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، 2011 .
10- منتظر صبيح داود ، سلطة إقامة المسؤولية السياسية للحكومة في الأنظمة البرلمانية (دراسة مقارنة) بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة ، المجلد (1) ، العدد (7) .
11- د. يمينة فالح ، خدمات التدخل المبكر الوقائية كما يدركها طلبة علم النفس وعلوم التربية بجامعة الشهيد حمه لخضر الوادي ، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية - جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي الجزائر ، العدد (28) ، 2018 .

ساساً :- الدساتير والقوانين

1- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل النافذ .
2- قانون أصول المحاكمات الجزائية (23) لسنة 1971 المعدل النافذ .
3- قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 النافذ .
4- دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005 .
5- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (30) لسنة 2011 المعدل النافذ .
6- قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة 2017 النافذ .
7- قانون رقم (73) لسنة 2017 قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (44) لسنة 2017 .
8- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل النافذ .
9- قانون رقم (30) لسنة 2019 قانون التعديل الأول لقانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 .