

مصادر تمويل الحقوق المالية لموظفي العقود

الوزارية في ظل قانون الموازنات الاتحادية العراقية

م.د. هه وراس نظام عثمان

جامعو كركوك / كلية القانون

م.م. زينة شاكر عبد الكاظم

مديرية تربية بابل

hawrasshawani@uokirkuk.edu.iq

المقدمة

أولاً: التعريف بالموضوع وأهميته .

يعد موضوع الدراسة من الموضوعات المهمة ، حيث إن مصادر التمويل يقصد بها هي التي تحصلها الدولة وتستعملها لتطوير قطاعاتها المختلفة وتطوير الخدمات الإدارية العديدة وحسب السياسة العامة المتبعة في كل دولة ، وإن هذه المصادر على مستوى جميع الدول وبشكل عام عادةً ماتأتي من خلال جمع الضرائب والاستثمارات الحكومية والقروض والرسوم وغيرها ، ولو نظرنا إلى العراق فنرى إن مصادر التمويل الأساسية هي واردات النفط فقط ، وإن الحصول على الأموال يتم بطريق القروض والضرائب والرسوم التي تقرضها الدولة على المواطنين ، أما بالنسبة لمصادر تمويل الفئة المستهدفة من الدراسة فيتم عن طريق الموازنة العامة والتمويل الذاتي ، ولأهميته فقد ارتأينا البحث فيه والاحاطة بكل جوانبه .

ثانياً: مشكلة البحث .

تتمثل مشكلة البحث في إن أسلوب التعاقد مع الموظفين الذي تعرض من خلاله العراق للعديد من الازمات في الفترات السابقة والتي أدت إلى حصول عجز مالي ، وسندرس من خلال البحث مدى معالجة العجز الذي حصل في الفترات السابقة والتي جعلت العراق يلجأ إلى أساليب عدة من أجل سد العجز ومنها أسلوب الاقتراض الداخلي وغيره .

ثالثاً: هدف الدراسة .

إن الهدف الأساسي من هذه الدراسة يتمثل بدراسة حقوق موظفي العقود الوزارية المالية ، فضلاً

عن بيان مصادر تمويلها في ظل قانون موازنات العراق العامة الاتحادية .

رابعاً:- فرضية البحث .

ان اتباع سياسات الاعتماد على القطاع العام والتعاقد مع موظفين على الملاك المؤقت في مصدر تمويل واحد لا يؤدي إلى تنمية متطورة ومستقر في العراق ومن شأن ذلك التعرض إلى أزمة مالية .

خامساً:- خطة البحث .

يتكون البحث من مقدمة ومبحثين ، يركز المبحث الأول على مفهوم موظفي العقود الوزارية ، ويختص الثاني بمصادر التمويل الخاصة بالحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية ، كما توجد هناك خاتمة تتكون من أهم النتائج والتوصيات .

المبحث الأول

مفهوم الحقوق المالية لموظفي

العقود الوزارية

الحقوق المالية بشكل عام هي الحقوق التي يمكن تقويم محلها بالنقد ، أو هي الحقوق التي تعطي لصاحبها ميزة يمكن تقويمها بالنقد ، وتحقق له بذلك مصلحة مادية ، فالحقوق المالية تتكون منها الثروات المادية التي يمكن للإنسان أن يكتسبها ومثلها ملكية العقارات والمنقولات والدين بمبلغ من النقود، وحقوق الانتفاع... الخ ، وهذه الحقوق تمثل الجانب الايجابي في ذمة الإنسان ولذلك تسمى بحقوق الذمة ، ويمكن تقسيمها إلى الحقوق التي تعطي لصاحبها سلطة مباشرة على شيء مادي مع ين، ويطلق عليها اصطلاح (الحقوق العينية) ،

وحقوق تخول شخصاً سلطة مطالبة شخص آخر ب أداء مالي ، ويطلق عليها اصطلاح (حقوق الدائنية أو الحقوق الشخصية) .

أما بالنسبة لموظفي العقود الوزارية فهم أشخاص مكلفين بإدارة الوظيفة العامة من أجل إشباع الحاجات العامة ، فموظفي العقود الوزارية مهمتهم إدارة المرافق العامة ، وتعد هذه الحقوق من الحقوق التي أقرتها القوانين والأنظمة لموظفي العقود الوزارية مقابل الخدمة التي يؤديها في خدمة المرفق العام ، فكل عمل يقابله أجر ، ومن أهمها الراتب وغيرها .

ولغرض دراسة هذا المبحث ينبغي أن نقسم المبحث على مطلبين ، يركز أحدهما على بيان تعريف الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية ، ويختص الثاني بخصائصه .

المطلب الأول

تعريف الحقوق المالية لموظفي

العقود الوزارية

لا يوجد تعريف جامع لمصطلح الحق إنما توجد تعريفات متعددة ، وتتفق جميعها حول معنى واحد وهو أن الحق : " هو ميزة أو سلطة يعترف بها القانون للشخص " ، ولغرض دراسة هذا المطلب بشيء من التفاصيل لابد لنا أن نقوم بدراسته من خلال فرعين وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول :- تعريف الحقوق المالية في

اللغة .

وعرف الحق بأنه : " اختصاص يقرره الشرع سلطة على شيء ، أو اقتضاء أداء من آخر تحقيقاً لمصلحة معينة " (4) .

أما المال لغة فله معان كثيرة مستتلة من واقع الاستعمالات الحياتية والعرفية (5)، قال ابن فارس : "الميم والواو واللام كلمة واحدة، وهي :تموّل الرجل اتخذ مالاً" (6) وقال ابن الاثير ما يملكه الانسان من الذهب والفضة ثم أطلق على كل ما يملك ويقتنى من الأعيان، وأكثر ما يطلق عند العرب على الإبل، لأنها أكثر اموالهم (7) ، ويرى آخر أن المال هو كل ما يملكه الإنسان، وله قيمة سوقية. وجاء في معجم ألفاظ القرآن الكريم بان " المال من الأعيان كاذهب والفضة والحيوان والدار والشجر " (8) .

الحق في اللغة " يشير إلى حق الشيء إذا ثبت ووجب " ، فأصل معناه لغوياً هو الثبوت والوجوب، وكذلك فإن الحق يطلق على المال والملك الموجود الثابت ، ومعنى حق الشيء وقع ووجب بلا شك (1) .

كما يرى (ابن منظور) أن الحق هو نقيض الباطل ، ويستعرض استعمالات جديدة تدور حول معاني الثبوت والوجوب والأحكام والتحقيق والصدق واليقين (2) .

وذكر (الجرجاني) في تعريفه الحق أنه الثابت الذي لا يسوغ إنكاره ، ومن معاني الحق في اللغة : النصيب ، الواجب ، اليقين ، وحقوق العقار (3) .

في العراق، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2021، ص 28.

(6) النهاية في غريب الحديث والأثر، مجد الدين أبو السعادات المبارك الشيباني الجزري ابن الأثير، تحقيق: طاهر أحمد الزاوي ومحمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت، ١٣٩٩ هـ/ ١٩٧٩ م، مادة (مول).

(7) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1956 ، ص 935 .

(8) الفضلي ، عبد الهادي ، دروس في أصول الفقه، مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر، بيروت، لبنان، 1420 هجري، ص 328.

(1) آبادي ، مجد الدين محمد بن الفيروز ، القاموس المحيط ، ج 3 ، بيروت ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، د.ت ، ص 222 .

(2) بن مكرم ، أبو الفضل جمال الدين (ابن منظور) ، لسان العرب ، ج 1 ، قم ، منشورات الحوزة ، 1405 هجرية ، ص 46_ ص 56 .

(3) الجرجاني ، الشريف علي بن محمد ، التعريفات ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1985 ، ص 93.

(4) الدريني ، فتحي ، نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1988 ، ص 5 .

(5) عثمان ، هـ وراس نظام ، الفدرالية وعلاقتها باللامركزية المالية، دراسة مقارنة وتطبيقية

وهكذا نتبين المعنى اللغوي للحقوق

المالية من خلال اجتماع المفردتين التي لكل منها

معنى محدد، إذ إنها تشير الى: الحقوق التي

محلها المال أو يراد بها الموال أو لها تعلق بالمال

أو تؤول الى المال .

المطلب الثاني

خصائص الحقوق المالية

الحقوق المالية عادةً ما تتعلق بالأموال

والممتلكات ، ولها خصائص ومميزات ، ومنها غير

قابلة للتحويل ، أي أنها لا يمكن تحويلها من شخص

إلى آخر فلا يجوز بيعها أو التنازل عنها في أي

شكل من الأشكال ، كما إنها غير قابلة للرهن أي

لا يجوز استخدامها كضمان للشخص حتى يحصل

على قرض أو تمويل ، ففي الوظائف العامة هذه

الخصائص منها ما يتعلق بالحقوق المالية نفسها

والأخرى تتعلق بمقدارها ، وهذا ما سنبيه بالآتي :-

الفرع الأول : - الخصائص المتعلقة بالحقوق

المالية لموظفي العقود الوزارية .

حقوق موظفي العقود الوزارية المالية تتخذ

نوعين من الخصائص : الأولى الخصائص ذات

الطابع الغذائي والثانية ذات الطابع التنظيمي ،

فالخصائص ذات الطابع الغذائي والتي تتمثل

الفرع الثاني :- مفهوم الحقوق المالية

لموظفي العقود الوزارية .

إن كل حق مالي خالص في طبيعته المالية ،

لا يخرج عن أن يكون من قبيل الحقوق العينية أو

حقوق الدائنية ، ويطلق عليها بالحقوق الشخصية ،

بمعنى أخرى هي الحقوق التي تكون من طبيعة

مالية خالصة وهي إما حقوقاً عينية أو حقوقاً

شخصية (9) .

والجدير بالذكر إن القوانين والأنظمة في العراق

لاتخلوا من الحقوق المالية التي يتمتع بها موظفي

العقود الوزارية ، فقد تناولت نوعين من الحقوق وهي

عينية وشخصية ، فالعينية هي سلطة يقرها القانون

لشخص على شيء مادي ، أما الحقوق الشخصية

فهي رابطة بين دائن ومدين يطالب الدائن مدينه

بالقيام الامتناع عن العمل (10) .

(10) سعد ، نبيل إبراهيم ، النظرية العامة للالتزام (مصادر

الالتزام) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007

، ص 11 .

(9) سليم ، عصام أنور ، المدخل للعلوم القانونية (نظرية

الحق) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2013

، ص 44 .

بالراتب⁽¹¹⁾ ، عليه فإن المبلغ يحدد وفقاً لتلك النصوص لأنه الاتفاق حول الراتب الذي يحق للموظف الحصول عليه ، فإن الراتب ليس له ميزات تعاقدية ويعتبر نظاماً عاماً محدداً وفقاً للقوانين والتعليمات ، فالطابع التنظيمي للحقوق المالية هو ذو أثر موضوعي وغير شخصي لأنه يتحدد بعبارات عامة ومجردة ، فإن النص التنظيمي الذي يحدد مقدار الراتب يجب أن يعتمد على شخصية الموظف وقدرته ، ولا يوجد تمييز بين الأعضاء ويتم ترقية درجاتهم ضمن نفس الدرجة بمكافآت سنوية ويتم ترقيتهم من درجة إلى أخرى بالترقية بعد انتهاء المدة التي يحددها القانون ، وتمتاز الحقوق المالية للمتعاقد بكونها دورية ومستمرة⁽¹²⁾ .

الفرع الثاني :- الخصائص المتعلقة بمقدار

الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية .

تتم حقوق هذه الفئة المالية بموجب أسس وقواعد قانونية يحدد بموجبها التأهل العلمي ومدى كفاءة الموظف ونوع الوظيفة التي يشغلها ذلك

الموظف ، وإن حقوقهم تشمل عدد من المزايا المادية للوظيفة وتتناسب معها ، وتضمن لهم الحياة الحرة الكريمة ومنها المرتبات وما يتعلق به (13)، ويلاحظ أن حق الترقية ليست فقط مزايا مادية بل قبل ذلك مزايا أدبية أيضاً في ارتفاع أهمية الوظيفة مع الترقى ، وهناك مزايا أو حقوق غير مالية يتمتع بها الموظفون المؤقتون وتخدم غالباً مصلحة الوظيفة أو المصلحة العامة وهي الإجازات المختلفة التي قررها القانون ، بجانب إمكانية الاستفادة من البعثات والمنح والإجازات الدراسية⁽¹⁴⁾ .

ويلاحظ إن هذه الحقوق مقررة بموجب القوانين واللوائح ، فهي تحدد واجباته والتزاماته تجاه الإدارة دون أن تكون لإرادة الموظف دور في تنظيم علاقته بالدولة ، كما إن هذه الحقوق تحددها قواعد آمرة تعد من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها⁽¹⁵⁾ .

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحقوق ليست موحدة وإنما متنوعة فهناك موظفين في درجات خاصة فحقوقهم المالية تختلف عن الموظفين

(11) عمار ، هنوني ، النظام القانوني للتعاقد في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، 2015 ، ص 4 .

(12) جبر ، نغم زهراو ، مصدر سابق ، ص 23 .

(13) خاطر ، شريف يوسف ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، ص 239 .

(14) الربيعي ، أحمد محمود أحمد ، أحمد محمود أمين الحياي ، المركز القانوني للموظف المؤقت ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مركز الدراسات الإقليمية ، جامعة الموصل ، العدد (41) ، 2019 ، ص 107 .

(15) المحمودي ، ميثم غانم جبر ، المركز القانوني للموظف المؤقت في التشريع العراقي ، دراسة تحليلية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2023 ، ص 30 .

العاديين ، فعلى سبيل المثال حق الراتب يحدد على أساس الخبرة والكفاءة ، وسياسة الشركة أو القوانين المحلية المعمول بها ، ولايجوز قطع الراتب عن الموظفين إلا في حدود القانون فنجد على سبيل المثال المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل تطرقت إلى موضوع قطع الراتب وانقاص الراتب كعقوبة إدارية تفرض على الموظف (16) .

المبحث الثاني

مصادر تمويل الحقوق المالية

لموظفي العقود الوزارية

إن مصادر تمويل حقوق موظفي العقود الوزارية اقرت في موازنة عام 2023 هي تلك المصادر التي تستحصلها الدولة وتستعملها لغرض تمويل قطاعاتها المختلفة وتطوير خدماتها الإدارية ، فعلى سبيل المثال يتم ذلك على مستوى جميع الدول من خلال وسائل متعددة ومنها فرض الضرائب والاستثمارات والرسوم والقروض ، ويعد النفط هو مصدر تمويل رئيسي 17 للحقوق المالية لهذه الفئة ، ويلاحظ أن العراق تعرض إلى العديد من الأزمات الاقتصادية التي أدت إلى انهيار الاقتصاد العراقي مما أثر سلباً على التمويل المالي بشكل عام ، ومن

ذلك نذكر أن المظاهرات وجائحة كورونا سببت انهيار واضح في النفط الخام والذي كما سبق وأن قلنا يشكل مصدر رئيسي للتمويل المالي ونسبة الاعتماد عليه تصل إلى (95%) من إيرادات الدولة العراقية ، كما إن الانهيار في النفط سبب عجزاً واضحاً في ميزانية 2019 وقد لجأت الحكومة إلى المديونية من خلال اللجوء إلى الاقتراض الداخلي في السنوات (2019 و2020) ، فإن تأخير وعدم إقرار موازنة العراق الاتحادية أثر على استحقاقات موظفي العقود الوزارية ، كما إن اطلاق الدرجات الوظيفية للمتقاعدين أدى إلى حدوث أزمة في تمويل رواتبهم ، ولكنه تم تحويل تمويلهم على الوزارات التي تم تعيينهم بها ، وإن الوزارات التي ليس لها تمويل ذاتي واجهت بعض الصعوبات لاسيما بعد اطلاق التعيينات وتحويل العاملين بأجر إلى عقود ، ومن ثم إحالتهم على الملاك الدائم ، لذا سيدرس الباحث مصادر تمويل الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية في ظل موازنة العراق الاتحادية لعام 2023 من خلال مطلبين ، يهتم الأول بالموازنة العامة ، وسيدرس التمويل الذاتي في الثاني .

القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد10، المجلد 3، 2014، ص 156.

(16) جبر ، نغم زهراو ، مصدر سابق ، ص26 .

(17) أنجاد، عبدالستار حمد، تقييم النظام الضريبي العراقي(بين الواقع والطموح)، مجلة كلية القانون للعلوم

المطلب الأول :- الموازنة العامة كمصدر لتمويل الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية .

للموازنة العامة دور كبير في تحريك النشاط الاقتصادي ورفع عملية النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية ، باعتبارها تمثل خطة مالية تعكس توجهات الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها خلال مدة زمنية وعادةً ماتكون سنة مالية واحدة ، وتجدر الإشارة إلى أن الموازنة العراقية تعرضت إلى صعوبات أثناء إقرارها وتنفيذها ، ومن هذه الصعوبات عدم استقرار البلد أمنياً ، فقد تسبب في عدم تحقيق الموازنة العامة لأهدافها (18) ، وإن الموازنة العامة كل فقيه أو باحث عرفها من وجهة نظر خاصة به ، لكنها تتفق جميعها حول معنى واحد فهي وثيقة يتم فيها عرض المصروفات والايادات المخططة للبرامج الحكومية المستقبلية

خلال مدة قادمة غالباً ماتكون سنة(19) ، فهناك من عرفها على أنها : " بيان تفصيلي يوضح تقديرات إيرادات الدولة ومصروفاتها معبراً عن ذلك في صورة وحدات نقدية تعكس في مضمونها خطة الدولة لسنة مالية مقبلة ، وهذا البيان يتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية في الدولة(20) ، وبتحليلنا لهذا التعريف نجده لا يخلو من بعض المثالب إذ إن جعلها من مصادقة البرلمان هو تحصيل حاصل فإن البيانات المقنعة لها تكون قابلة للتعايش والتعديل والتغيير لحين المصادقة عليها بشكل نهائي (21) .

كما تعرف الموازنة العامة على أنها : " بيان تقديري لما قد تنفقه الحكومة وما يتوقع تحصيله من المال خلال مدة زمنية معينة " (22) ، وما يلاحظه على هذا التعريف هو أنها احتفظت بتعريف الموازنة العامة في الاطار المالي فقد دون التركيز

(20) عصفور ، محمد شاکر ، أحوال الموازنة العامة ، مطبعة دار الميسرة ، عمان ، 2008 ، ص32 .
(21) سدخان ، سناء محمد ، دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الأمن الغذائي ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية ، المجلد (18) ، العدد (36) ، 2019 ، ص4 .
(22) يحيى ، أحمد حمندى ، الأساس الفلسفي للأمن لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية ، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (15)، العدد (54) ، 2023 ، ص217 .

(18) شندي ، أديب قاسم ، بتول حسن رداد الزبيدي ، تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة من (2003-2012) ، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد الأول ، العدد (15) ، 2014 ، ص1 .
(19) علوش، جعفر باقر محمود ، مروة واسط كاظم ، بيان أثر اختلال في الموازنة العامة على بعض متغيرات الاقتصاد الكلي في العراق للمدة من (1980-2011) باستخدام تحليل السببية، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد (17) ، 2015 ، ص3 .

على الدور الذي تلعبه الموازنة كخطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية (23) .

وماتجدد الإشارة إليه إن الموازنة لها دور كبير في تمويل حقوق الفئة المستهدفة في الدراسة حيث ان الدولة تحتاج إلى تمويل لغرض صرف رواتب هذه الفئة ، ، وإن رواتبهم واجورهم هي من نفقات الدولة التي تم إقرارها في الموازنة العامة ، وإن استحداث الدرجات الوظيفية يخضع لبعض الاعتبارات المالية وتوفيرها لتغطية نفقات كافة الرواتب (24) ، ونجد إن هناك العديد من التشريعات والأوامر والتعليمات أشارت إلى موضوع الموازنة العامة ، فمثلاً نجد على سبيل المثال أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 (قانون الإدارة المالية والدين العام) نص على أن : " النفقات الجارية وهي النفقات غير الرأسمالية كالرواتب ونفقات الحصول على التجهيزات والخدمات والوقود " (25) ، ويتضح مما سبق بأن الموازنة العامة هي من مصادر تمويل رواتبهم وكما ورد في الأمر أعلاه ، وفي قانون موازنة رقم (2) لسنة 2015 وقانون الموازنة رقم (1) لسنة 2016 التي اعتبرت الرواتب بشكل عام ورواتب موظفي العقود الوزارية من ضمن النفقات الجارية التي تقر

في الموازنات العامة الاتحادية ، ويلاحظ أنه في حال التأخير في إقرار الموازنة يؤدي إلى التأخير في صرف رواتب موظفي العقود الوزارية ، ففي الأمر أعلاه على إنه إذا لم يتم المصادقة من البرلمان على الموازنة حتى يوم 31 من شهر 12 من السنة الحالية فإن وزير المالية مخول بالموافقة على صرف النفقات على شكل موازنة شهرية من مخصصات السنة الماضية ، وأن يتم المصادقة لتخصيص الانفاق على الرواتب ونفقات الديون ونفقات الأمن الاجتماعي ، فإن عدم التخصيص أو عدم الإقرار من البرلمان من شأنه أن لايقطع مخصصات الرواتب ، مثلاً إن الحكومة العراقية عاجت موضوع تأخير تمويل رواتب موظفي العقود الوزارية من خلال إقرارها لبعض القوانين ومنها قانون الأمن الغذائي الذي تم إقراره عام 2022 .

المطلب الثاني :- التمويل الذاتي كمصدر لتمويل الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية .

يتمثل التمويل الذاتي لموظفي العقود الوزارية بالموارد الجديدة المحققة بواسطة نشاط المؤسسة أو الشركة التابع لها ذلك الموظف

(24) جبر ، نغم زهراو ، الحقوق المالية للمتقاعدين وفقاً لقرار (315) لسنة 2019 ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، 2023 ، ص 75 .
(25) الفقرة (13) من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 المتضمن (قانون الإدارة المالية والدين العام) .

(23) عبد ، سعدون منخي ، قياس وتحليل أثر التغيرات الحاصلة في الدين الداخلي والخارجي على الموازنة العامة في العراق للفترة من (2005-2020) ، بحث منشور في مجلة اقتصاديات الأعمال ، المجلد (4) ، العدد (3) ، 2023 ، ص 5 .

والمحتفظ بها بشكل دائم من أجل تدويل عملياتها المستقبلية ، ويتمثل التمويل الذاتي أيضاً بالنتائج الاجمالية التي عاد استثمارها في المستقبل بعد دفع توزيعات الأرباح لينتج عنها فائض نقدي محقق من طرف المؤسسة من خلال نشاطها الأساسي والذي تحتفظ به لتمويل نموها المستقبلي ، وقد عرف على أنه : " اعتماد المؤسسة على مواردها الذاتية المتاحة في الاحتياطيّات والأرباح المحتجزة وعلى ماتحوزه في خزينتها من أصول نقدية سائلة " (26) .

وتجدر الإشارة إلى أن تغيير الظروف الاقتصادية للعراق وارتفاع الأسعار وتأثر الموازنة العامة للدولة جعلت الدولة لاتستطيع تلبية جميع احتياجات المرفق العام ، وقد لجأت الدولة العراقية إلى تمويل المرافق ذاتياً وذلك عن طريق ماتحققه الموافق من فائض أرباحها وبحسب السياسة التي وضعتها لها الدولة وإن اتباعها هذا الأسلوب أو الطريقة لم يغير من طبيعة المرافق وهدفها في تحقيق الصالح العام ، خلاصة القول بأن التمويل الذاتي هو ليس مصدر من مصادر تمويل رواتب موظفي العقود الوزارية فحسب بل مصدر لتمويل رواتب كافة موظفي الدولة لاسيما الشركات التي تحقق أرباح مالية تغطي مقدار رواتب موظفيها من هذه الأرباح كما هو الحال في المصارف والبنوك (27) .

ويذكر أن المشرع العراقي أكد في ظل موازنة 2006 على اعتماد بعض الوزارات العراقية على التمويل الذاتي لتأمين رواتبها موظفيها دون الاعتماد على الموازنة العامة ومن هذه الوزارات الكهرباء والاتصالات والاعمار والإسكان والبلديات العامة وأمانة بغداد ، إذ نصت المادة (22) على أن : " على وزارات الكهرباء ، الاتصالات ، الاعمار والإسكان والبلديات العامة ، وأمانة بغداد تفعيل جباية أجور الكهرباء والهاتف والماء والمجاري وجميع الرسوم الأخرى المنصوص عليها ضمن قوانينها الخاصة عن الخدمات المقدمة للمواطنين وأصحاب الأعمال والمصانع والجهات الحكومية والقطاع العام وغيرها لغرض زيادة مواردها الذاتية وذلك لتقليل الاعتماد على الموازنة العامة الاتحادية ، وفي حالة عدم قيام تلك الجهات بالجباية فعلى وزارة المالية استقطاع مبالغها من الموازنة الجارية للجهات أعلاه " (28) .

ويثار تساؤلاً هنا مفاده ماهي طريقة تمويل العجز الحاص في نشاطاتها ؟ .

للأجابة على ذلك نقول إن قانون موازنة (10) لسنة 2010 عالج مشكلة العجز الحاصل في نشاطات الوزارات ، إذ نصت على : " قيام جميع الشركات العامة التابعة للوزارات باستحصال قرض لتمويل العجز في نشاطاتها من المصارف العراقية بعد تقديم دراسات الجدوى وعدم تمويلها من قبل

(27) جبر، نغم زهراو ، مصدر سابق، ص78 .
(28) المادة (22) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / 2006 .

(26) الفقرة (13) من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 المتضمن (قانون الإدارة المالية والدين العام) .

مصادر أخرى تتعلق بالقطاع الخاص³⁰ فمثلاً اعتمادها على موارد تأتي من المصانع ، وإن اعتمادها على الموازنة فقط جعلها مهددة بالعجز في أي وقت لاسيما مايتعلق بتمويل نفقات بعض الشركات التي تتبع للوزارات لعدم ممارسة نشاطاتها الصناعية أو التجارية أو الخدمية وبالتالي ستجعل نفسها في مأزق امام موظفيها .

الموازنة العامة الاتحادية اعتباراً من سنة 2010 بضمان وزارة المالية باستثناء المديريات التابعة لوزارة الكهرباء ذات التمويل الذاتي وشركات التصنيع العسكري التي تم إلحاقها بوزارتي الدفاع والصناعة والمعادن " (29) .

ومن خلال ماتقدم تبرز لنا مشكلة البحث فكان على الحكومة العراقية عدم الاعتماد على الموازنة فحسب بل لابد لها من الاعتماد على

الخاتمة

أولاً:- النتائج .

1. إن مصادر التمويل هي تلك المصادر التي تحصلها الدولة وتستعملها لتطوير قطاعاتها المختلفة وتطوير الخدمات الإدارية العديدة وحسب السياسة العامة المتبعة في كل دولة ، وإن هذه المصادر على مستوى جميع الدول وبشكل عام عادةً ماتأتي من خلال جمع الضرائب والاستثمارات الحكومية والقروض والرسوم وغيرها .
2. اعتماد العراق على القطاع العام والتعاقد مع موظفين على الملاك المؤقت في مصدر تمويل واحد لا يؤدي إلى تحقيق تنمية متطورة ومستقر في العراق ومن شأن ذلك التعرض إلى أزمة مالية .
3. إن مصادر تمويل الحقوق المالية لموظفي العقود الوزارية تتمثل بالموازنة العامة والتمويل الذاتي .
4. ثانياً:- التوصيات
5. كان الأفضل يلجأ إلى القطاع الخاص لكي لا يحصل عجز مالي أي يقسم الموظفين قسم قطاع عام وقسم قطاع خاص .

(30) الموسى، سعد عطية حمد ، السياسية المالية والاقتصادية وانعكاساتها على الوضع الأمني الاسباب وسبل المعالجة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 4، العدد12، الجزء الاول، 2015، ص289.

(29) المادة (41) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (10) لسنة 2010 المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (4145) ، رقم (2) لسنة 2015 ، ص27 .

6. ضرورة أن يعتمد العراق على مصادر تمويل أخرى غير النفط من باب تنويع وارداته ولكي لا ينهار اقتصاده عندما يتعرض إلى أزمات اقتصادية .
7. نوصي بضرورة معالجة العجز الذي حصل في الفترات السابقة والتي جعلت العراق يلجأ إلى أساليب عدة من أجل سد العجز ومنها أسلوب الاقتراض الداخلي وغيره .

الهوامش

- 1- آبادي ، مجد الدين محمد بن الفيروز ، القاموس المحيط ، ج 3 ، بيروت ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، د.ت ، ص222 .
- 2- بن مكرم ، أبو الفضل جمال الدين (ابن منظور) ، لسان العرب ، ج1 ، قم ، منشورات الحوزة ، 1405 هجرية ، ص46_ ص56 .
- 3- الجرجاني ، الشريف علي بن محمد ، التعريفات ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1985 ، ص93.
- 4- الدريني ، فتحي ، نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1988 ، ص5 .
- 5- عثمان ، هه وراس نظام ، الفدرالية وعلاقتها باللامركزية المالية، دراسة مقارنة وتطبيقية في العراق، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2021، ص 28.
- 6- النهاية في غريب الحديث والأثر، مجد الدين أبو السعادات المبارك الشيباني الجزري ابن الأثير، تحقيق: طاهر أحمد الزاوي ومحمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت، ١٣٩٩ هـ/ ١٩٧٩ م، مادة (مول).
- 7- أبين منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1956 ، ص 935 .
- 8- الفضلي ، عبد الهادي ، دروس في أصول الفقه، مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر، بيروت، لبنان، 1420 هجري، ص 328.
- 9- سليم ، عصام أنور ، المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2013 ، ص44 .
- 10- سعد ، نبيل إبراهيم ، النظرية العامة للالتزام (مصادر الالتزام) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 ، ص11 .
- 11- عمار ، هنوني ، النظام القانوني للتعاقد في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، 2015 ، ص4 .
- 12- جبر ، نغم زهراو ، مصدر سابق ، ص23 .

- 13- خاطر ، شريف يوسف ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 ، 239 .
- 14- الربيعي ، أحمد محمود أحمد ، أحمد محمود أمين الحياي ، المركز القانوني للموظف المؤقت ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مركز الدراسات الإقليمية ، جامعة الموصل ، العدد (41) ، 2019 ، ص 107 .
- 15- المحمودي ، ميثم غانم جبر ، المركز القانوني للموظف المؤقت في التشريع العراقي، دراسة تحليلية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2023 ، ص 30 .
- 16- جبر ، نغم زهراو ، مصدر سابق ، ص 26 .
- 17- أنجاد، عبدالستار حمد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد 10، المجلد 3، 2014، ص 156.
- 18- شندي ، أديب قاسم ، بتول حسن رداد الزبيدي ، تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة من (2003-2012) ، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد الأول ، العدد (15) ، 2014 ، ص 1 .
- 19- علوش، جعفر باقر محمود ، مروة واسط كاظم ، بيان أثر اختلال في الموازنة العامة على بعض متغيرات الاقتصاد الكلي في العراق للمدة من (1980-2011) باستخدام تحليل السببية، بحث منشور في مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد (17) ، 2015 ، ص 3 .
- 20- عصفور ، محمد شاكر ، أحوال الموازنة العامة ، مطبعة دار الميسرة ، عمان ، 2008 ، ص 32 .
- 21- سدخان ، سناء محمد ، دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الأمن الغذائي ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية ، المجلد (18) ، العدد (36) ، 2019 ، ص 4 .
- 22- يحيى ، أحمد حمدي ، الأساس الفلسفي للأمن لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية ، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (15)، العدد (54) ، 2023 ، ص 217 .
- 23- عبد ، سعدون منخي ، قياس وتحليل أثر التغيرات الحاصلة في الدين الداخلي والخارجي على الموازنة العامة في العراق للمدة من (2005-2020) ، بحث منشور في مجلة اقتصاديات الأعمال ، المجلد (4)، العدد (3) ، 2023 ، ص 5 .
- 24- جبر ، نغم زهراو ، الحقوق المالية للمتعاقدین وفقاً لقرار (315) لسنة 2019، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، 2023 ، ص 75 .

- 25- الفقرة (13) من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 المتضمن (قانون الإدارة المالية والدين العام) .
- 26- الفقرة (13) من القسم (2) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 المتضمن (قانون الإدارة المالية والدين العام) .
- 27- جبر، نغم زهراو ، مصدر سابق، ص78 .
- 28- المادة (22) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / 2006.
- 29- المادة (41) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (10) لسنة 2010 المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (4145) ، رقم (2) لسنة 2015 ، ص27 .
- 30- الموسى، سعد عطية حمد، السياسية المالية والاقتصادية وانعكاساتها على الوضع الأمني الاسباب وسبل المعالجة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 4، العدد12، الجزء الاول، 2015، ص289.

المصادر

أولاً:- المعاجم والقواميس .

- 1- آبادي ، مجد الدين محمد بن الفيروز ، القاموس المحيط ، ج 3 ، بيروت ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، د. ت .
- 2- بن مكرم ، أبو الفضل جمال الدين (ابن منظور) ، لسان العرب ، ج1 ، قم ، منشورات الحوزة ، 1405 هجرية .
- 3- الجرجاني ، الشريف علي بن محمد ، التعريفات ، بيروت ، مكتبة لبنان ، 1985 .

4- النهاية في غريب الحديث والأثر، مجد الدين أبو السعادات المبارك الشيباني الجزري ابن الأثير، تحقيق: طاهر أحمد الزاوي ومحمود محمد الطناحي، المكتبة العلمية، بيروت، ١٣٩٩ هـ/ ١٩٧٩ م، مادة (مول).

5- أبن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، دار بيروت للطباعة والنشر ، بيروت ، لبنان ، 1956.

6- الفضلي ، عبد الهادي ، دروس في أصول الفقه، مؤسسة أم القرى للتحقيق والنشر، بيروت، لبنان، 1420 هـ .

ثانياً:- المؤلفات .

1- الدريني ، فتحي ، نظرية التعسف في استعمال الحق في الفقه ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 1988 .

2- سليم ، عصام أنور ، المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق) ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2013.

3- سعد ، نبيل إبراهيم ، النظرية العامة للالتزام (مصادر الالتزام) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2007 .

4- خاطر ، شريف يوسف ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011 .

ثالثاً:- الرسائل العلمية .

1- عثمان ، هه ورأس نظام ، الفدرالية وعلاقتها باللامركزية المالية، دراسة مقارنة وتطبيقية في العراق، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2021 .

2- عمار ، هنوني ، النظام القانوني للتعاقد في الوظيفة العمومية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، 2015 .

3- المحمودي ، ميثم غانم جبر ، المركز القانوني للموظف المؤقت في التشريع العراقي، دراسة تحليلية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2023 .

رابعاً:- البحوث العلمية .

1- الربيعي ، أحمد محمود أحمد ، أحمد محمود أمين الحياي ، المركز القانوني للموظف المؤقت ، دراسة مقارنة ، بحث منشور في مركز الدراسات الإقليمية ، جامعة الموصل ، العدد (41) ، 2019 .

2- الموسى، سعد عطية حمد ، السياسية المالية والاقتصادية وانعكاساتها على الوضع الأمني الاسباب وسبل المعالجة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد 4، العدد12، الجزء الاول، 2015.

3- أنجاد، عبدالستار حمد: تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، العدد10، المجلد 3، 2014.

4- يحيى ، أحمد حمندي ، الأساس الفلسفي للأمن لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية ، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد (15)، العدد (54) ، 2023 .

خامساً:- القوانين .

- 1- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / 2006 .
- 2- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (10) لسنة 2010 المنشور في الوقائع العراقية ، العدد (4145) ، رقم (2) لسنة 2015 .

المستخلص

المظاهرات وجائحة كورونا سببت انهيار وفي النفط الخام والذي كما سبق وأن قلنا يشكل مصدر رئيسي للتمويل المالي ونسبة الاعتماد عليه تصل إلى (95%) من إيرادات الدولة العراقية ، كما إن الانهيار في النفط سبب عجزاً واضحاً في ميزانية 2019 وقد لجأت الحكومة إلى المديونية من خلال اللجوء إلى الاقتراض الداخلي في السنوات (2019 و2020) ، فإن تأخير وعدم إقرار موازنة العراق الاتحادية أثر على استحقاقات موظفي العقود الوزارية ، كما إن إطلاق الدرجات الوظيفية للمتقاعدين أدى إلى حدوث أزمة في تمويل رواتبهم ، ولكنه تم تحويل تمويلهم على الوزارات التي تم تعيينهم بها ، وإن الوزارات التي ليس لها تمويل ذاتي واجهت بعض الصعوبات لاسيما بعد إطلاق التعيينات وتحويل العاملين بأجر إلى عقود ، ومن ثم إحالتهم على الملاك الدائم .

تناولت جميع قوانين الموازنات الاتحادية في العراق لاسيما موازنة 2023 المصادر التي تمول من خلالها حقوق موظفي العقود الوزارية المالية كتمويل الرواتب وغيرها من الأمور المالية الأخرى ، إضافة إلى هدفها الرئيسي المتمثل بتمويل القطاعات وتطوير الخدمات المتعددة في العراق وغيرها ، وأن عملية التمويل في أغلب دول العالم تتأتى من خلال الضرائب والاستثمارات الحكومية والقروض ، لكنه في العراق فإن النفط يعد القطاع الرئيس والحيوي الذي يتم من خلاله تمويل الموازنات ، ويلاحظ أن العراق تعرض إلى العديد من الأزمات الاقتصادية التي أدت إلى انهيار الاقتصاد العراقي مما أثر سلباً على التمويل المالي بشكل عام ، ومن ذلك نذكر أن

taxes, government investments and loans, but in Iraq, oil is the main and vital sector through which budgets are financed. It is noted that Iraq has been exposed to many economic crises that led to the collapse of the Iraqi economy, which negatively affected financial financing in general. From this, we mention that the demonstrations and the Corona pandemic caused a clear collapse in crude oil, which, as we previously said, constitutes a major source of financial financing and the percentage of reliance on it reaches

Abstract

All budget laws, especially the Federal Budget Law in Iraq for the year 2023, addressed the sources of financing the financial rights of employees of ministerial contracts, such as financing the salaries of this important segment of employees, in addition to its main objective of financing sectors and developing various services in Iraq and others, and that the financing process in most countries of the world comes through

for contractors led to a crisis in financing their salaries, but their financing was transferred to the ministries in which they were appointed. The ministries that do not have self-financing faced some difficulties, especially after the issuance of appointments and the transfer of salaried workers to contracts, and then their referral to the permanent staff .

(95%) of the Iraqi state's revenues. The collapse in oil also caused a clear deficit in the 2019 budget, and the government resorted to debt by resorting to internal borrowing in the years (2019 and 2020). The delay and failure to approve the Iraqi federal budget affected the entitlements of employees of ministerial contracts. The issuance of job grades