

## تداعيات تخفيض حصة إقليم كردستان في موازنة 2018 على رواتب موظفي الأقليم

نادية حسيب كريم<sup>١</sup> دلشاد كريم فرج<sup>٢</sup>

<sup>١,٢</sup> قسم القانون، كلية القانون، جامعة كرميان

[nadiya.haseeb@garmian.edu.krd](mailto:nadiya.haseeb@garmian.edu.krd)

[dilshad.karim@garmian.edu.krd](mailto:dilshad.karim@garmian.edu.krd)

بسم الله الرحمن الرحيم

### الملخص

تعد التنمية الاقتصادية الطريق إن لم يكن الوحيد بل هو الأفضل أمام الدول النامية من أجل النهوض بواقعها الاقتصادي والذي من خلاله سوف يتم تحقيق الرفاهية الاجتماعية، وتعد الموازنة ترجمة حقيقية من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، على الرغم من إنها تعد تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة وهي سنة لكن تستطيع الدولة عن طريقها أن تحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن هذا المنطلق يتوجب أن تكون عملية إعداد الموازنة وإقرارها بشكل يلبي احتياجات الاجتماعية والاقتصادية للدولة بشكل عادل.

الكلمات المفتاحية: إقليم كردستان، موازنة 2018، رواتب، الاقتصاد

### المقدمة

تعد الموازنة العامة أداة من أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة في تسيير المرافق العامة وتشبع على هذه الحاجات العامة، حيث تقدمه الحكومة إلى البرلمان تعكس من خلالها سياستها الاقتصادية والاجتماعية وحسب الفلسفة التي تؤمن بها الدولة إلى أهداف رقمية، لتلمس بذلك النتائج الاقتصادية والاجتماعية وليس النتائج المالية فقط، فمن خلاله يتم الكشف عن الخطط الإستثمارية وما إذا كانت الحكومة تنوي القيام بالإستثمارات أم لا، أو من خلاله يتم الكشف عن الهيكل الإنتاجي وبالتالي يتم من خلال هذا البرنامج الحكم على مدى فعالية دوره التنموي، وتقوم السلطة التشريعية إضفاء الشرعية على هذا البرنامج الحكومي وذلك بإقرارها للموازنة العامة للعمل به خلال السنة المقبلة، بحيث إن إقرارها من قبل البرلمان يضمن للمجتمع سلامة التصرف بالأموال وعدم إسراف فيها من قبل الحكومة، وتكون من ضمن بنود الموازنة النفقات التشغيلية وغيرها الكثير والتي تحدد وفق هذه النفقات الرواتب والأجور وتعتبر الرواتب أحد أهم حقوق الموظف في الدولة فهو يعمل لقاء أجر يتقاضاه منه، فهو السبب الرئيسي الذي يدفع الموظف للإلتحاق بالوظيفة العامة فعندما تقوم الحكومة بتخفيض حصة إقليم معين أو محافظة معينة عليها أن تأخذ بنظر الإعتبار بأن هذه الفئة هي أكثر فئة سوف تتأثر من هذا التخفيض وحسب الفلسفة التي تتبعها.

وبغرض الإحاطة بالموضوع من كافة الجوانب لا بد من التطرق إلى ما يأتي :

### أولاً: أهمية البحث

تنسجم أهمية البحث مع العناية الكبيرة بموضوع التنمية الاقتصادية والذي يكون الإنسان محوراً أساسياً، حيث إن إنقطاع نسبة الأقليم من الموازنة بعد أحداث سنة 2014 وتخصيصها شكلاً في السنوات التي تلتها أثر بشكل كبير على

الوضع الإقتصادي لمواطني إقليم كردستان بشكل عام وعلى الموظفين بشكل خاص وهذا مما أدى إلى حدوث الكثير من المشاكل الإقتصادية والإجتماعية .

### ثانياً: مشكلة البحث

تتركز مشكلة البحث على تخفيض حصة إقليم كردستان من نسبة 17٪ إلى نسبة 12٪ وهذه تعد مخالفة دستورية واضحة للفقرة الثالثة من المادة ( 121 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي تتركز نص المادة على إن الحكومة تخصص حصة عادلة من الإيرادات التي يتم الحصول عليها لأقليم كردستان بعد أن تأخذ بنظر الإعتبار نسبة سكان الأقليم أي التعداد السكاني والتي تم الإتفاق على نسبة التعداد 17٪ سنة 2006 بين الحكومة المركزية والأقليم ، دون أن تجري الحكومة المركزية التعداد السكاني وقامت بتخفيض حصة الأقليم تبعاً لذلك .

### ثالثاً: فرضية الدراسة

ينطلق البحث من فرضية مفادها إن تخفيض حصة الأقليم إلى 12٪ له تأثير بشكل كبير على وضع موظفي الأقليم خاصة هم عاشوا فترة قاسية من سنوات الأزمة المالية التي مرت عليهم .

### رابعاً: هدف البحث

يهدف البحث إلى دراسة تأثير نسبة 12٪ المخصصة لأقليم كردستان على رواتب موظفي الأقليم .

### خامساً: منهجية البحث

لغرض الإلمام بجوانب البحث فإننا سنتبع المنهج التحليلي ، حيث سيتم تحليل نصوص الدستور العراقي ، والنسب المخصصة للأقليم في موازنة سنة 2018 وتأثيرها على رواتب الموظفين .

### سادساً: خطة البحث

تماشياً مع ماتقدم سيتم تقسيم البحث على ثلاث مباحث نخصص الأول للبحث في مفهوم الموازنة العامة للدولة ، أما الثاني فسننتحدث فيه عن مراحل الموازنة العامة ، في حين سنتكلم في الثالث عن آثار تخفيض حصة الأقليم على رواتب الموظفين فيها ومن ثم نختم بأهم الاستنتاجات والتوصيات والله ولي التوفيق .

### المبحث الأول

#### مفهوم الموازنة العامة للدولة

لقد مر دور الدولة في الحياة الاقتصادية بعدة مراحل حيث كان في البدء يقتصر على حفظ الأمن الداخلي والدفاع الخارجي دون التدخل في النشاط الاقتصادي على إعتبار إن السوق يتوازن من تلقاء نفسه ، ومع ذلك نجد بأن عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ليس معنى ذلك بأنها كانت بعيدة كل البعد عن وضع الإطار القانوني لتلك النشاطات من أجل ضبط مراكز الأفراد<sup>(1)</sup> ، فبعد حدوث الأزمة المالية سنة 1929 أصبح تدخل الدولة ضرورياً لمكافحة الأزمة بحيث خرجت من دورها الحيادي إلى التدخل الكامل من أجل معالجة الأزمة ، مستخدمة في ذلك أدوات السياسة المالية من إيرادات والنفقات

(<sup>1</sup>) د. حازم الببلاوي : دور الدولة في الإقتصاد ، ط1 ، دار الشروق ، القاهرة ، 1998 ، ص24و25 .

والموازنة العامة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وتبعاً لذلك لم تعد الموازنة والتي هي أداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف التي ترسمها هي مجرد أرقام ، وإنما أصبحت لها أهداف اجتماعية تعمل على رفع المستوى المعاشي وكذلك زيادة الانتاج الاقتصادي .

وبناءً على ما تقدم نستطيع أن نحدد المقصود بالموازنة العامة بأنها " عبارة عن تقدير الإيرادات والنفقات العامة في مدة مقبلة من الزمن غالباً ما تكون سنة " (1) ، ومما يؤخذ على هذا التعريف يجعل من تقدير الإيرادات والنفقات أهم الأهداف التي تسعى الدولة إليها عندما تقوم بإعداد الموازنة دون الأخذ بنظر الإعتبار الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتي باتت هذه الأهداف لصيقة بحياة الأفراد ، بمعنى آخر نجد بأن هذا التعريف ينظر إلى الموازنة من الناحية المحاسبية فقط .

بينما تم تعريف الموازنة بأنها " خطة تتضمن تقديرات النفقات العامة والإيرادات للدولة خلال فترة قادمة غالباً ما تكون سنة ويتم التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية " (2) ، يتضح لنا من خلال هذا التعريف بأن تقدير النفقات والإيرادات في ضوء الأهداف دون تحديد لهذه الأهداف وهذا شيء محمود خاصةً بأن الحياة الاقتصادية لا تبقى على حالها فهي في تغير دائم ، ولو كان قد أخذ بالأهداف الاجتماعية دون الاقتصادية في فترة معينة ، فقد تكون الدولة بحاجة إلى تحقيق الهدف الاقتصادي في موازنتها لتلك السنة ، فعدم تحديد الأهداف شيء يحمده عليه فهي تكون حسب الفلسفة التي تؤمن بها الدولة ، ولكن نجد بأن هذا التعريف ينظر إلى الموازنة من زاوية المالية بمعنى أدق هل تتدخل السلطة التشريعية في اعتمادها خاصةً في الدول التي يكون نظامها برلماني مثل العراق حيث تقوم السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية

لذلك نستطيع تعريف الموازنة العامة بأنها " خطة معدة من قبل الحكومة متضمنة تقدير بالمبالغ التي سوف تقوم بتحصيلها ، والنفقات التي ستنفقها خلال مدة زمنية معينة غالباً ما تكون سنة في ضوء الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وفقاً لفلسفة الحكم التي تؤمن بها الدولة دون تحديد لتلك الأهداف ، وتتم موافقة السلطة التشريعية على تلك الخطة " .

## المبحث الثاني

### مراحل الموازنة العامة

بما إن الموازنة قانون فهي لا تخرج دفعة واحدة ويتوقف عليها مصير الشعب لمدة معينة والتي غالباً ما تكون سنة ، وإنما لابد أن تمر بمجموعة من المراحل المهمة حيث يقع الإعداد في مقدمتها والذي يساهم في وضع القاعدة الأساسية لها ، لتأتي بعد ذلك مرحلة إقرارها من قبل السلطة التشريعية لإضفاء الصفة الشرعية عليها ، وعندما يصبح قانون من الواجب أن يرى النور في الواقع العملي وذلك من خلال التنفيذ ولكي نضمن التطبيق السليم لبنود قانون الموازنة بشكل سليم لابد أن تكون هناك رقابة على التطبيق ، وما يهمنا في هذه الدراسة المرحلتين الأولى والثانية وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لمرحلة الإعداد بينما نتكلم في الثاني عن مرحلة الإقرار .

(1) هشام محمد صفوت : اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، الجزء الثاني ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، 1988 ، ص 307 .

(2) د. طاهر الجنابي : علم المالية والتشريع المالي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، 1998 ، ص 102 .

## المطلب الأول

## مرحلة إعداد الموازنة

تعد مرحلة إعداد الموازنة من المراحل المهمة فهي الخطوة الأولى لبناء القانون والتي تترجم الحكومة فيها نشاطها وتحقق الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وفق الفلسفة التي تؤمن بها ، وهناك سؤال يتبادر إلى الذهن لماذا الحكومة هي من تقوم بهذه الخطوة ؟ أو بمعنى آخر أليس من حق السلطة التشريعية في البلاد هي من تقوم بإعداد مشروع القانون لإضفاء الشرعية على عملها هذه منذ البداية ؟ نستطيع الإجابة على هذا التساؤل بأن السبب الذي يجعل من الحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون الموازنة هو لأنها أدري من السلطة التشريعية بالإيرادات التي تحتاجها والنفقات التي تنوي صرفها من أجل إشباع الحاجات العامة<sup>(1)</sup> ، كما إن إعطاء هذا الدور إلى أعضاء البرلمان يؤدي إلى عدم التنسيق بين بنود الموازنة خاصة وإن أعضاء البرلمان عددهم غير قليل في دولة مثل العراق<sup>(2)</sup> ، وهذا بدوره يؤدي إلى إختلاف الآراء ومن المؤكد يعطل أهم مرحلة من مراحل الموازنة ألا وهي مرحلة الإعداد ، بالإضافة إلى ذلك فهم يميلون إلى إرضاء أحزابهم وناخبهم أكثر من الحاجات الأساسية لعامة الشعب .

وبما إن السلطة التنفيذية هي المختصة بتنفيذ الموازنة فمن الأولى أن تقوم هي بإعدادها لأنها تكون قادرة على إعدادها بشكل دقيق حتى لا يصعب عليها التنفيذ ، ونلاحظ ذلك في صراحة الفقرة الثالثة والرابعة من المادة ( 80 ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث تنص المادة المذكورة في فقرتها الثالثة على " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :- ثالثاً : إصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين رابعاً : إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية " <sup>(3)</sup> ، حيث تقوم وزارة المالية بالتشاور مع وزارة التخطيط بإعداد مشروع الموازنة عن طريق دراسة النفقات والإيرادات ووضع تقرير عن السياسة المالية للدولة وتعمم نواتج داخلية لهذا الغرض ، بالإضافة إلى إعطاء نماذج هي التي تقوم بإعدادها إلى الوزارات الأخرى والجهات غير المرتبطة بالوزارة لبيان نشاطاتها للسنة المقبلة ، وبعد ذلك تقوم وحدات الإنفاق بتقديم الطلبات من أجل تخصيص الإيرادات ، ولوزير المالية تحديد النفقات المقدرة على أساس تقدير العائدات ، وفي شهر أيلول تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة العامة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لدراسته ومناقشته بشكل نهائي<sup>(4)</sup> ، وأيضاً نجد في لبنان فقد أعطيت مهمة إعداد الموازنة العامة في الدولة إلى السلطة التنفيذية حيث تقوم كل وزارة بتهيئة مشروع الموازنة وترسلها إلى وزير المالية تحدد فيها النفقات وزارتهم معززاً بالأدلة والإحصائيات التي تثبتت صرف النفقات في السنة التالية<sup>(5)</sup> .

(1) د. طاهر الجنابي : مصدر سابق ، ص 117 .

(2) كراس تعريفى بعدد المقاعد النيابية وأسماء الكتل واللجان النيابية لمجلس النواب العراقي في الدورة الانتخابية الثانية بحيث يضم (325) عضواً موزعين على عدة كتل نيابية و26 لجنة دائمية : الدائرة الاعلامية ودائرة البحوث في مجلس النواب العراقي ، شركة دار الولاء للطباعة الفنية المحدودة ، بغداد ، 2013 ، ص 5 .

(3) الفقرة ( 3 و 4 ) ، المادة ( 80 ) ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

(4) القسم ( 4 و 6 ) من قانون الإدارة المالية رقم 95 لسنة 2004 .

(5) المواد ( 1 - 6 ) ، القسم الأول ، الموازنة العامة في لبنان .

وليس بالضرورة أن تكون السلطة التنفيذية في بعض الدول ممثلة برئيس مجلس الوزراء هي التي تقوم بإعداد الموازنة العامة في الدولة ، فمن الممكن أن يكون رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ويقوم بالتالي بإعداد الموازنة العامة للدولة كما في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(1)</sup> .

ولكن من جانب آخر نجد بأن عملية إعداد الموازنة تعترضها جملة من المشاكل ونستطيع القول أن من أهمها هي مشكلة عدم وجود اتجاه سياسي أو إلتواء فكري سليم يقوم بتحديد أهداف المجتمع والتي قد تكون تلك الأهداف إجتماعية مثلاً يوجد في المجتمع عدد كبير من الخريجين ولا توجد فرص عمل بمعنى آخر زيادة عدد الخريجين مع قلة توفر فرص العمل والذي يؤدي إلى البطالة نتيجة عدم تمكن الطلب مواجهة العرض ، وهذا يؤدي إلى إزدیاد عدد العاطلين عن العمل ، ولكن من هم العاطلين عن العمل ؟ العاطل عن العمل هو من كان قادراً على العمل ويرغب فيه ويقبله عند مستوى الأجر ولكن لا يجد ذلك العمل<sup>(2)</sup> ، ولو تم إنعام النظر في نص البند (أ) الفقرة الرابعة من المادة (11) من قانون الموازنة الإتحادية لسنة 2018 والتي تنص على " مع مراعاة البند ثانياً من هذه المادة تستمر الوزارات الاتحادية كافة والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بإيقاف التعيينات على حركة الملاك ضمن التشيكالات الممولة مركزياً بدءاً من تأريخ 2018/1/1 وحتى نهاية السنة المالية الحالية "<sup>(3)</sup> ، لوجدنا بأن التعيينات في هذه الموازنة متوقفة تماماً معنى ذلك تستمر البطالة في العراق بالإضافة إلى السنوات التي مضت سنة أخرى وهي السنة الحالية 2018 مع إستمرار أعداد الخريجين ، خاصة في كليات التربية ومعاهد المعلمين العراقية التي تعتمد أقسامها على التعيين الحكومي فهي ليست مثل باقي الأقسام الأخرى التي تعتمد حملة شهادتها على العمل الحر مثل كليات الطب والصيدلة والهندسة والقانون .

أما بالنسبة إلى الأهداف الاقتصادية التي يجب على واضعوا الموازنة مراعاتها هي معالجة التقلبات الاقتصادية مثلاً حالات التضخم والانكماش ، حيث إن علاج حالة التضخم يتوقف على انخفاض الانفاق الاستهلاكي والاستثماري ، فبالنسبة إلى انخفاض الإنفاق على المشاريع الإستثمارية لا يستطيع بلد مثل العراق والذي يعاني من تدمير لبنى التحتية من ذلك بمعنى لا يستطيع تخفيض نسبة الانفاق على المشاريع الاستثمارية نظراً لقلّة المشاريع الاستثمارية ، فمثلاً إقليم كردستان العراق الذي يعد الانجح في كسب مشاريع الإستثمار الأجنبي وغيره من الإستثمارات فلم يعد الحال كما هو عليه سابقاً نتيجة الأزمة المالية الخائفة الذي يعيشها الإقليم فكثير من شركات الاستثمار عادت إلى بلدنها فالمستثمر الأجنبي يميل إلى الدولة

(<sup>1</sup>) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، ص412و413 .

(<sup>2</sup>) د. محمد فادي القرعان وعبد الرحمن محمد : قياس أهم العوامل المؤثرة في معدلات البطالة في سورية ، بحث منشور في مجلة تنمية الرافدين ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة الموصل ، المجلد 35 ، ع113 ، 2013 ، ص143-153 .

(<sup>3</sup>) البند (أ) الفقرة (4) ، المادة (11) ، قانون الموازنة العامة العراقية لسنة 2018 .

التي تتمتع ببيئة اقتصادية سليمة<sup>(1)</sup> ، لذا يجب على السلطة التنفيذية عند إعداد الموازنة أن تعمل على زيادة المخصصات المالية في موازنة الدولة لتمويلها بما يخدم عملية التنمية الاقتصادية .

حيث إن قلة الموارد المالية في الدول من المشاكل التي تعترض إعداد الموازنة العامة فيها ، حيث إن الضرائب من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الكثير من الدول في تغذية موازنتها إذا ما جوبهت بتفعيل صحيح للنظام الضريبي في الدول التي تأتي بالدرجة الأساس من الوعي الضريبي لدى المكلفين بدفع الضريبة ، وشعورهم بأن ما يدفعوه سوف يرجع عليهم في صورة خدمات هو الذي يرفع لديهم الوعي الضريبي وبالتالي يتم التخلص من أكبر المشاكل الأ وهو التهرب الضريبي<sup>(2)</sup> ، وكذلك ضعف كفاءة الجهاز الضريبي وغموض النصوص الضريبية والتي تستغل الإدارة الضريبية في تفسيرها بالشكل الذي يخدم مصالحها والذي يؤدي في نهاية الأمر إلى المشكلة ذاتها وهي التهرب الضريبي من قبل المكلف ، ولذلك يجب إصلاح النظام الضريبي وذلك من خلال دقة النصوص الضريبية بحيث لا يمكن تفسيرها من قبل الإدارة الضريبية بالشكل الذي يخدم مصالحها ويؤدي إلى التهرب الضريبي ، وكذلك يجب تهيئة الإدارة الضريبية والتي هي تقوم بوضع النصوص التشريعية موضع التنفيذ بالشكل الذي يؤهلها للقيام بتلك المهمة من حيث تجهيزها بالكادر البشري مع إرسالهم بين فترة وأخرى إلى الدول المتقدمة من أجل كسب الخبرات بالشكل الذي يجعلهم يواكبون التطور الحاصل في تلك الدول<sup>(3)</sup> ، حيث إن الضرائب إذا ماتم الاعتماد عليها في موازنة العراق وتطبيقها بالشكل الصحيح سوف نتخلص من مشكلة كبيرة الأ وهي مشكلة المصدر الريعي للموازنة ، فلا يجوز الاعتماد على مصدر واحد من مصادر الإيرادات وإنما يجب أن يكون هناك تنوع اقتصادي ويرجع السبب الحقيقي لإسراع عملية التنوع مصادر الإيرادات إلى عدم استقرار أسعار النفط سعياً وراء تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية ومن الصعوبة بمكان تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية نتيجة عدم استقرار المصادر التمويلية .

ويمكننا أن نتساءل لماذا مرحلة إعداد الموازنة العامة للدولة تستغرق وقتاً أطول من المراحل الأخرى التي تمر بها الموازنة ؟ نستطيع الإجابة على هذا التساؤل بالقول : إن مرحلة الإعداد كلما كانت واضحة وسهلة لا يشوبها الغموض فإن ذلك يؤدي إلى تسهيل إقرارها من قبل السلطة التشريعية وبالتالي تسهل السلطة التنفيذية على نفسها في مرحلة الثالثة من مراحل الموازنة الأ وهي مرحلة التنفيذ وكذلك المرحلة الأخيرة الرقابة على تنفيذ الموازنة .

لذلك يجب أن تكون مرحلة الإعداد مبنية على الأسس السليمة والصحيحة حيث إن اعتماد الحكومة مثلاً على البطاقة التموينية ليتم من خلاله تأكيد من عدد السكان الأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في هذه المرحلة المهمة لأن حصصهم تكون على أساس النفوس<sup>(4)</sup> ، يؤدي ذلك إلى إعطاء عدد غير دقيق دون أن تجري التعداد السكاني<sup>(ت)</sup> ، خاصة وإن

(1) د. موفق أحمد وحلا سامي خضير : الإستثمار الأجنبي وأثره في البيئة الاقتصادية ( نظرة تقويمية لقانون الإستثمار العراقي ) ، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، 80 ، 2010 ، ص 147 .

(2) د. عبدالمنعم فوزي : المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1972 ، ص 226 .

(3) سمير سعيغان : قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية ، دار الرضا ، دمشق ، 2003 ، ص 11 و 12 .

(4) نصت الفقرة (3) ، المادة (121) ، دستور جمهورية العراق سنة 2005 على " ثالثاً : تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة إتحادياً ، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤوليتها ، مع الأخذ بعين الإعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها " .

التعداد السكاني تعد من الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية وبالتالي لا يستطيع إقليم كردستان إجراء الإحصاء السكاني لتحديد نسبة عدد السكان وعلى ضوءه تقوم الحكومة المركزية بتحديد حصتها من الموازنة العامة للدولة ، لذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (110) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على " تختص السلطات الإتحادية بالإختصاصات الحصرية الآتية :- تاسعاً : الإحصاء والتعداد العام للسكان"<sup>(1)</sup> ، ويعزو البعض عدم إجراء التعداد السكاني لأسباب النزوح والتهجير في الدولة ولكن الحقيقة غير ذلك ، لأن النزوح والتهجير لم تكن في السنوات الذي كان الأمن فيها مستتب ، فمثلاً لا نستطيع القول بأن الأمن كان موجود 100% في السنوات التي تلت 2003 لكن لا توجد ظاهرة النزوح والهجرة بكثرة لدرجة لا تستطيع الحكومة المركزية إجراء التعداد السكاني في العراق وبالتالي قامت السلطة التنفيذية بتحديد حصة إقليم كردستان في موازنة سنة 2018 بـ 12.67% معتمدة على التعداد السكاني في حين لم تجري الحكومة المركزية أي تعداد سكاني يذكر ، وإن هذه النسبة لها آثارها الإقتصادية والإجتماعية على رواتب الموظفين في الأقليم سوف نتكلم عنها في المبحث الثالث من هذا البحث .

## المطلب الثاني

### مرحلة إقرار الموازنة

بعد إن قامت السلطة التنفيذية في المرحلة الأولى بإعداد مشروع الموازنة وبعد مصادقتها عليها ، سوف تقوم السلطة التشريعية في المرحلة الثانية بإقرار الموازنة العامة للدولة ، وتمر عملية الإقرار بمراحل عديدة داخل البرلمان حيث تقوم اللجنة المالية داخل البرلمان بمناقشة مشروع القانون وتبدي ملاحظاتها عليها بحيث تقوم بدراستها بشكل دقيق لكل الأرقام الموجودة فيها فهي تعد الأداة التوضيحية للسلطة التشريعية من أجل تسيير عملها<sup>(3)</sup> ، فمثلاً نجد في الموازنة العراقية لسنة 2018 حيث قدمت اللجنة طلب تصحيح السهو الذي ورد في المادة الثانية /البند أولاً الفقرة 3/ب<sup>(4)</sup> ، من مسودة مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2018 حيث تم ذكر مبلغ (2) ترليون دينار كتخصيصات احتياطي الطوارئ والصحيح هو (3) ترليون دينار ، وذلك بموجب الإجتماع الذي عقد بين الرئاسات الثلاث والذي حضره رئيس مجلس الوزراء ، والملاحظ على هذه المادة بأن صرف هذه التخصيصات يكون لسد النقص في حساب تعويضات الموظفين ومنهم موظفي إقليم كردستان ، ويعني ذلك من الممكن أن تصبح حصة الأقليم بموجب هذه الإضافة 14% بدلاً من النسبة التي حددتها السلطة

(<sup>1</sup>) سلام الجاف : الاعلان التخميني لعدد العراقيين – أسباب المماثلة بتنظيم إحصاء سكاني ، تقرير منشور على شبكة الانترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.alaraby.co.uk/politics/2017/12/22](http://www.alaraby.co.uk/politics/2017/12/22)

(<sup>2</sup>) الفقرة (9) ، المادة (110) ، دستور جمهورية العراق سنة 2005 .

(<sup>3</sup>) د. محمد عبدالله العربي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، ج3 ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، 1938 ، ص 26 .

(<sup>4</sup>) البند (1) ، الفقرة (3/ب) ، المادة (2) ، قانون الموازنة العامة العراقية لسنة 2018 .

التنفيذية في مرحلة الإعداد ، وتمت الموافقة على تصحيح هذا السهو من قبل البرلمان في جلسته الرابع عشر الذي عقد في الخامس من شهر آذار سنة 2018<sup>(1)</sup> .

يظهر مما سبق إن دور السلطة التشريعية في هذه المرحلة مهم وله ما يبرره حيث إنها تمارس اختصاصها الأصلي بإصدار القانون ، فالبرلمان الإتحادي تمارس الوظيفة التشريعية في الدول من خلال مناقشة مشروعات ومقترحات القوانين والتصويت عليها سواء أكانت مقدمة من قبله أو من قبل السلطة التنفيذية في الدولة كما في مشروع الموازنة ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (60) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على " يختص مجلس النواب بما يأتي :- أولاً : تشريع القوانين الإتحادية " <sup>(2)</sup> .

وعلى الرغم من النظرة التقليدية التي ترى بأن مصدر التشريعات هي السلطة التنفيذية على اعتبارها هي التي تضع الحجر الأساس للقوانين ، والذي تقوم به السلطة التشريعية من إقرارها هي مسألة عملية لاحقة للعمل الأصلي ، ولكن نستطيع الرد على هذا الرأي بالقول بأن عمل السلطة التنفيذية منبعها هو البرلمان ، فهو الذي ينظم عمل الحكومة ويعبر عن إرادة الشعب من خلال ما يتم إصداره من قوانين ، وبالتالي اختصاصه في ذلك اختصاص أصيل في حين يكون اختصاص السلطة التنفيذية تبعية عندما تقوم بإعداد مشروعات القوانين <sup>(3)</sup> .

ومن الممكن أن يتأخر إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية وهذا يعود إلى عدة أسباب فقد يكون هو تأخير تقديم مشروع الموازنة من قبل السلطة التنفيذية في الوقت المناسب <sup>(4)</sup> ، بسبب إعداد الموازنة من قبل هذه الأخيرة على سعر معين للنفط بحيث قامت بترتيب وضع الدولة لتلك السنة على هذا السعر ولكن في الفترة قبل تقديمها إلى البرلمان أنخفضت أسعار النفط ، ففي هذه الحالة سوف تقوم بإعداد الموازنة على السعر الجديد خاصة في دولة مثل العراق تعتمد بالدرجة الأساس في الإيرادات التي تحصل عليها على النفط ، وكما هو معلوم بأن أسعار النفط العالمية في تذبذب مستمر .

وقد يعود سبب تأخير إقرار الموازنة العامة إلى الصراعات السياسية داخل البرلمان بحيث إن الكتل والأحزاب تغلب مصالحها الشخصية على المصلحة العامة ، الأمر الذي لا يؤدي إلى تحقيق الأهداف التي تسعى الدولة إليها وفق الفلسفة التي تؤمن بها نتيجة هذا التأخير في الإقرار ،

<sup>(1)</sup> عقد مجلس النواب جلسته الإعتيادية الرابعة عشر برئاسة الدكتور سليم الجبوري رئيس مجلس النواب بحضور 220 نائباً يوم الاثنين الخامس من شهر آذار 2018 ، وصوت المجلس على قرار نيابي يتضمن تصحيح لخطأ ورد سهواً في الموازنة العامة .

<sup>(2)</sup> الفقرة (2) ، المادة (60) ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

<sup>(3)</sup> د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط 9 ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1996 ، ص 158 .

<sup>(4)</sup> د. راند ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط 1 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2012 ، ص 121 .



يظهر مما سبق بأن التأخير في إقرار الموازنة العامة للدولة يؤدي إلى خلق حالة عدم الاستقرار الإقتصادي نظراً لعدم الإنفاق في بداية السنة المالية بسبب هذا التأخر ، ولكن بعد الإقرار يتم الإنفاق بشكل غير طبيعي حيث يزداد عرض النقد الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي مع قلة العرض مما يؤدي إلى إرتفاع الأسعار<sup>(1)</sup> .

لذلك نجد بأن الدول عادةً ما تلجأ إلى الموازنات المؤقتة لحل مشكلة تأخير إقرار الموازنة العامة للدولة وذلك من أجل تسيير المرافق العامة لأن الموازنة إنعكاس لنشاط الدولة وعصب الحياة بالنسبة إلى الأفراد فمن معقول توقف حياة الأفراد بمجرد تأخير تقديم المشروع من قبل السلطة التنفيذية إلى البرلمان أو وجود خلافات سياسية داخل أروقة البرلمان ، ففي قانون الإدارة المالية رقم 95 لسنة 2004 المعدل حيث نصت الفقرة الرابعة من القسم السابع على " إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى 31 من شهر كانون الأول ، فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصدقة الشهرية ، على أموال وحدات الإنفاق ونفقات ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الديون " (2) ، يتضح لنا بأن الأموال في الموازنة المؤقتة تصرف على الرواتب والتقاعد ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الديون العامة ، على أموال هذه الموازنة تدمج مع الموازنة العامة كي تحقق مبدأ سنوية الموازنة والتي هي اثني عشر شهراً<sup>(3)</sup> .

### المبحث الثالث

#### آثار تخفيض حصة الأقليم على رواتب الموظفين فيها

تعد الرواتب من النفقات التشغيلية في الموازنة العامة للدولة<sup>(ش)</sup> ، ويمكن تعريف الرواتب بأنها " المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة فعلاً ثمناً للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها " (4) ، أما تعريف الراتب قانوناً فيمكن القول بأنه حق من حقوق الموظف يدفع له شهرياً بعد أداء العمل ، وبالتالي نجد بأن الموظف العام والذي يمكن تعريفه وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الأولى لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل هو " كل شخص عهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة " (5) ، لم يعد يعمل بدون مقابل للدولة حيث إنه يستحق الراتب من الدولة نظير قيامه بأداء أعمال وظيفته سواء أكانت صلته بوظيفته قائمة أو من قدم خدمة للدولة ومن ثم بلغ سن معين بحيث جعلته الإستمرار في الوظيفة أمر صعب وبالتالي يستحق الراتب التقاعدي.

(1) د. رمزي زكي : دراسات في أزمة مصر ، مكتبة مدبولي ، ط 1 ، القاهرة ، 1993 ، ص 26 .

(2) القسم (7) ، الفقرة (4) ، قانون الإدارة المالية رقم 95 لسنة 2004 المعدل .

(3) د. رائد ناجي أحمد : مصدر سابق ، ص 113 .

(4) د. محمد خالد المهيني و حسن عبدالكريم سلوم : الموازنة الفيدرالية في العراق الاتجاهات ومعدلات النمو للإنفاق والإيرادات للفترة من

2004 إلى 2007 ، بحث منشور في مجلة الإدارة والإقتصاد ، كلية الإدارة والإقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، ع 68 ، 2008 ، ص 7 .

(5) د. طاهر الجنابي : مصدر سابق ، ص 21 .

(6) الفقرة (3) ، المادة (1) ، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .

يتبين مما سبق بأن الراتب الذي يتقاضاه الموظف يتميز بقيمته النقدية ولائبالغ إذا ما قلنا يستمد قوته من قيمته النقدية ، حيث لا يجوز أن يكون المقابل شكل آخر من أشكال الدفع كالمقايضة مثلاً ، لذلك نجد بأن الذي يدفع الموظف إلى العمل وإبداعه فيه هو الشعور التام بالرضا الوظيفي من كافة النواحي فهناك علاقة طردية بين الرضا الوظيفي وما يحصل عليه الموظف مقابل أداء أعمال وظيفته ، ولكن هناك سؤال يتبادر إلى الذهن ماهو الرضا الوظيفي ؟ أو بمعنى آخر هل إن الرضا الوظيفي تعني رضا الرئيس عن أعمال مرؤسية أم هو شعور خاص بالموظف لا علاقة لمديره بذلك ؟ نستطيع الإجابة على هذا التساؤل بالقول : إن الرضا الوظيفي تعني شعور الفرد بمدى إشباع الحاجات التي يرغب أن يشبعها من وظيفته من خلال قياسه بأداء وظيفة معينة إذ تتوقف الرضا على مقدار إشباع الحاجات التي يرغب الفرد بإشباعها ، وما تشبعه هذه الوظيفة من حاجات للفرد بالفعل <sup>(1)</sup> ، معنى ذلك إن شعور الموظف بمدى إشباع وظيفته لحاجاته الأساسية يتوقف على ما يحصل عليه من هذه الوظيفة من راتب ، فمثلاً درجة رضا الموظف ومشاعره بالنسبة للراتب هي محصلة لحاجاته الاقتصادية فكلما ازداد دخله يزيد بالتالي رضاه ودافعيته للعمل .

قلنا بأن الرواتب من النفقات التشغيلية في الموازنة العامة وقيام السلطة التنفيذية في العراق بتخفيض حصة إقليم كردستان فإن ذلك سوف يؤثر على رواتب الموظفين في الأقليم خاصة بعد ما أصدرت حكومة الأقليم قرارات الإصلاح لمواجهة الأزمة المالية ومن ضمن هذه القرارات قرار بفرض الادخار النسبي لرواتب ومخصصات الموظفين سنة 2016 وتم إستثناء البيشمركة والقوات الأمنية ، بمعنى بأن الموظف سوف تقل إنتاجيته في العمل الوظيفي مع نسبة الحصة المثبتة في موازنة 2018 على الرغم من إضافة ترليون واحد على النفقات الاحتياطية والتي هي تعويض للموظفين وذلك في المادة الثانية /البند أولاً الفقرة 3/ب من موازنة 2018 الذي أشرنا إليه في المطلب الثاني من هذا البحث ، وفي جميع الأحوال فإن هذه النسبة لها تأثير كبير على رواتب الموظفين سواء أكانت النسبة 12٪ أو بإضافة ترليون لتصبح النسبة 14٪ فهي تجعل الأزمة المالية مستمرة ، ويحدث حالة من الركود الإقتصادي في السوق ويمكن تعريف هذه الحالة بأنها " هو تراجع واضح للنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي والدخل الحقيقي والتوظيف والإنتاج الصناعي ومبيعات الجملة والتجزئة " <sup>(2)</sup> ، وأيضاً يمكن تعريف الركود الإقتصادي بأنه عبارة عن " إنخفاض في معدل النمو الإقتصادي لدولة معينة حيث إن حجم أي إقتصاد يقاس بقيمة ما ينتجه من سلع وخدمات وهذا ما يسمى بالنتائج المحلي الإجمالي ، فكلما كان هذا الناتج أعلى دل ذلك على تحسن الوضع الإقتصادي " <sup>(3)</sup> ، لو تم إنعام النظر في هذين التعريفين لوجد التركيز فيهما على أن الركود هو تراجع في

(1) حامد بدر : الرضا الوظيفي لأعضاء هيئة التدريس والعاملين بكلية التجارة والإقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الكويت ، بحث منشور في مجلة العلوم الإجتماعية ، جامعة الكويت ، 1983 ، ص 63 .

(2) علي حمودي : نظرة على السوق – ماهو الفرق بين الركود الإقتصادي والكساد ، مقالة منشورة على شبكة الأنترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.sa.investing.com/analysis/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88](http://www.sa.investing.com/analysis/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88)

(3) د. عبدالرحمن محمد السلطان : ماهو الركود الإقتصادي ؟ ، مقالة منشورة على الصحيفة الإقتصادية الإلكترونية ، العدد 5530 ، 2008 ، منشورة على شبكة الأنترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.aleqt.com/.../article\\_169706.html](http://www.aleqt.com/.../article_169706.html)

الناتج المحلي معنى ذلك إن الإنتاج يكون قليل نتيجة قلة الطلب على السلع والخدمات بسبب تراجع الدخول من الرواتب والأجور وهذا ما يحصل في الأقليم اليوم ، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تخلي المنتجين عن الكثير من القوى العاملة مما يؤدي إلى حدوث البطالة ، وتعد هذه الأخيرة واحدة من أخطر المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، ويمكن تعريف البطالة بأنه " عدم إمكانية النظام الاقتصادي والاجتماعي على خلق فرص استغلال واستثمار وتشغيل اقتصادي وعوامل الإنتاج فيه متمثلة برأس المال والعمل والتنظيم لأسباب عديدة وما يترتب على ذلك من خسارة اقتصادية واجتماعية على أبعاد متعددة " (1) .

وينتج عن ذلك الكثير من المشاكل فيولد لدى الشخص العاطل عن العمل شعور الحقد والكراهية من الأشخاص الآخرين الذين يعملون خاصةً الذي يجد في نفسه القدرة على العمل ولكن لا يجد الفرصة المناسبة للعمل ، فلا يمكن الاستفادة من هذا الإنسان وما يمتلكه من قدرات وطاقت وخبرات فلو كان يمتلكها والكثير منها تكون غير ذات جدوى إذا ما زجت في العمل ، وبالتالي يعيش العاطل عن العمل فراغ كبير في حياته وسيطر عليه الملل والذي يؤدي إلى إصابته بالأمراض النفسية والجسمية (2) .

يظهر مما سبق إن تخفيض حصة إقليم كردستان له آثار اقتصادية فهو يخلق حالة عدم الإستقرار الاقتصادي وهذه الأخيرة تعبر عن قدرة الإقتصاد القومي في مواجهة التقلبات التي تحصل في النشاطات الاقتصادية ، فعندما يكون الإقتصاد القومي غير قادر على مواجهة تلك التقلبات تحدث حالة ماتسمى بالركود الاقتصادي والذي بدوره يؤدي إلى ظهور المشكلة الأخطر الأ وهي البطالة نتيجة قلة الحركة النقدية في الأسواق والذي يدفع المنتجين إلى قلة الإنتاج والإستغناء عن الكثير من الأيدي العاملة .

أما بالنسبة إلى الآثار الاجتماعية التي من الممكن أن يسببها هذا التخفيض وبالتالي قلة الرواتب التي يتقاضاها الموظف في الأقليم هي إثقاله بالديون لسد الحاجات اليومية ونتيجة للبطالة ولا توجد فرصة عمل أخرى سوى الإعتداد على الرواتب هذا مما يؤدي إلى حدوث الكثير من المشاكل بينه وبين أسرته التي يعيلهم ومن الممكن أن تصل إلى حالات الطلاق نتيجة الظروف الاقتصادية الصعبة وبالتالي تفكك أسرة التي هي نواة المجتمع ، حيث إن ضعف الدخل وعدم إستطاعة الزوج تحمل تكاليف المعيشة وعدم قدرته على تأمين السكن والوفاء بمسئوليات أسرته يجعله يستسلم لهذا الواقع ويقوم بطلاق زوجته .

ومن الممكن أن تؤدي تخفيض هذه النسبة إلى حدوث مشاكل إجتماعية أخرى فمثلاً الإبتحار والتي هي موت الإنسان وتكون بصورة مباشرة وغير مباشرة يقوم به الفرد فهو تصرف متعمد من قبله لإنهاء حياته ، وتعد المشاكل الاقتصادية التي يعيشها الفرد أحد أهم أسبابها ، ومثلما من واجب الأب والأم مراعاة أبناءهم وأن يتعاملون معهم كأصدقاء لهم لكي يتمكن الأبناء البوح بأسرارهم ومشاكلهم ، كذا الحال بالنسبة للدولة يجب عليها كي لا تصل إلى هذه النتيجة عليها أن تسعى إلى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها والتي هي الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد الموازنة العامة للدولة .

(1) إسماعيل شعبان : المشكلات الاقتصادية المعاصرة ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، جامعة حلب ، 1993 ، ص101 .

(2) أديب علي صقر : البطالة في سورية الواقع والأفاق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة دمشق ، سوريا ، 2006 ، ص133 .

## الغامة

في نهاية هذا البحث لابد لنا أن نحدد أهم الإستنتاجات والتوصيات وكما يأتي :-

## أولاً : الإستنتاجات

- توصلنا إلى مجموعة من الإستنتاجات التي تخص آثار تخفيض حصة إقليم كردستان في موازنة 2018 على رواتب موظفي الأقليم والتي يمكن تلخيصها بالآتي :-
- 1- تعكس الموازنة العامة فلسفة الحكم في الدولة وتلك الفلسفة تتغير وهذا ماينعكس على الموازنة العامة فلم تعد الموازنة كما كانت في السابق تعمل فقط على توازن النفقات والإيرادات وإنما أصبحت لها أهداف إقتصادية واجتماعية وسياسية وفق الظروف التي يعيشها البلد ، وتحقيق هذا الهدف يتوقف على درجة وعي من قام بإعداد الموازنة بالتطورات التي سوف تحصل في الدولة لأن الموازنة في الأصل تقدير وبالتالي هذا التقدير يتوقف على درجة النضج الذي يجب أن يتصف به واضعوا الموازنة .
  - 2- تعد مرحلة إعداد الموازنة العامة من أهم وأخطر المراحل التي تمر بها الموازنة لأن على نجاح ودقة هذه المرحلة يتوقف نجاح المراحل الأخرى .
  - 3- يعاني البرلمان العراقي والعديد من البرلمانات من وجود أعضاء ليسوا من ذوي الخبرة في الشؤون المالية والاقتصادية ، الأمر الذي يؤدي إلى قضاء فترة الإقرار بمناقشات سياسية وطائفية بعيدة كل البعد عن العلمية والموضوعية وهذا ما يؤدي إلى تأخير إقرار الموازنة العامة لدولة .
  - 4- طبيعة الموازنة العراقية ريعية فهي تعتمد على النفط بالدرجة الأساس إذ تساهم عائدات النفط بشكل كبير على تكوين الناتج المحلي الإجمالي دون الإعتماد على الطاقات البشرية لتحريك النشاط الإقتصادي ، صحت هناك إعتماد كبير على الرواتب في تحريك الإنتاج ومن ثم الأيدي العاملة وهذا يعود إلى إهمال الدولة في تشجيعها للقطاع الخاص أو الإعتماد على مصادر التمويل الأخرى لتغذية الموازنة العامة .
  - 5- يعد التعداد السكاني المصدر الأكثر شمولاً للحصول على معلومات عن السكان فهو ذات رابط وطني بحيث ليست من نشاطات الحكومة لعملها بشكل روتيني ، بل هو نص دستوري منصوص عليه في دستور جمهورية العراق سنة 2005 ويمكن كذلك من خلال التعداد السكان معرفة كيفية يعيش المواطن ومصادر قوته وهذا ما يساعد الحكومة عند إعدادها للموازنة أن تأخذها بنظر الإعتبار وبالتالي تقوم بتخفيض حصة إقليم كردستان بناءً على إتفاق مسبق بينها وبين الأقليم على تحديد عدد سكان الأقليم بـ 17% دون إجراء التعداد السكاني .
  - 6- من الأسباب التي تؤدي إلى التأخر في إقرار الموازنة العامة والتي عادةً ما تتكرر في كل موازنة ليس فقط موازنة 2018 هو تأخير وصولها إلى البرلمان .
  - 7- تخفيض حصة إقليم كردستان يؤدي إلى التقليل من الرواتب خاصة هي في الأصل قليلة بعد نظام الإدخار النسبي وهذا مما يؤدي إلى حدوث الكثير من المشاكل الإقتصادية والاجتماعية .

## التوصيات

- 1- عند بناء الموازنة العامة للدولة يجب إتباع منهج علمي بذلك ، بحيث يأخذ هذا البناء بنظر الإعتبار المشاكل والتحديات التي تواجه الدولة ، بمعنى أن ينظر إلى الموازنة العامة على إنها أداة لتحقيق التنمية المستدامة في الدولة وليست أداة للإستهلاك فقط .
- 2- ضرورة الإهتمام بدور الجانب الإجتماعي في تخصيصات الموازنة للدولة وذلك من أجل توفير بيئة مستقرة ومن خلاله تتم معالجة مشاكل التي تعاني منها الموازنة وأهمها البطالة خاصة أن الموازنة لم تعد هدفها توازن جانب النفقات مع الإيرادات وإنما تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية .
- 3- إختيار أعضاء البرلمان العراقي حسب الخبرة والإختصاص مهم جداً وذلك من أجل دراسة بنود الموازنة بشكل علمي واقتصادي بعيد عن النهج السياسي والطائفي خاصةً ونحن على أبواب إنتخابات برلمانية .
- 4- على الحكومة العراقية أن لا تضع ثقلها في الإعتماد على النفط لأن أسعارها متذبذبة وإنما تقوم بتنويع مصادر إيراداتها وتعتمد على الضرائب بالدرجة الأساس مع إتباع إصلاحات للنظام الضريبي بأكمله من كافة النواحي سواء من ناحية إرجاع الإيرادات التي تحصل عليها إلى المكلفين في صورة خدمات كي لا يتهرب المكلف من دفع الضريبة أو بفرض ضرائب تصاعدية كي يتم التقليل من الفوارق الطبقيّة .
- 5- من أجل أن تاخذ السلطة التشريعية وقتها الكافي بدراسة جميع جوانب الموازنة العامة للدولة يجب على السلطة التنفيذية تقديمها في الوقت المحدد مع تحديد جزاء لرد على الحكومة في حال تأخرها في تقديم مشروع الموازنة .
- 6- إجراء التعداد السكاني فهي من إختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية بموجب نص المادة 110 من دستور جمهورية العراق سنة 2005 .
- 7- إعادة النظر في حصة إقليم كردستان لأنها لم تحدد وفق الأسس الدستورية والتي تعتمد على التعداد السكاني وإنما أعدت فقط بناءً على أسس سياسية .

## المصادر

- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت .
- اسماعيل شعبان : المشكلات الاقتصادية المعاصرة ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، جامعة حلب ، 1993 .
- د. حازم الببلاوي : دور الدولة في الإقتصاد ، ط1 ، دار الشروق ، القاهرة ، 1998 .
- د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، ط1 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2012 .
- د. رمزي زكي : دراسات في أزمة مصر ، مكتبة مدبولي ، ط1 ، القاهرة ، 1993 .
- د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ، ط9 ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، 1996 .
- سمير سيفان : قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية ، دار الرضا ، دمشق ، 2003 .
- د. طاهر الجنابي : علم المالية والتشريع المالي ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، 1998 .
- د. عبدالمنعم فوزي : المالية العامة والسياسة المالية ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت .

- د. محمد عبدالله العربي : مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، ج 3 ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، 1938 .
- هشام محمد صفوت : اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، الجزء الثاني ، مطبعة التعليم العالي ، بغداد ، 1988 .
- أديب علي صقر : البطالة في سورية الواقع والآفاق ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة دمشق ، سوريا ، 2006 .
- حامد بدر : الرضا الوظيفي لأعضاء هيئة التدريس والعاملين بكلية التجارة والإقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الكويت ، بحث منشور في مجلة العلوم الإجتماعية ، جامعة الكويت ، 1983 .
- كراس تعريفي بعدد المقاعد النيابية وأسماء الكتل واللجان النيابية لمجلس النواب العراقي في الدورة الانتخابية الثانية بحيث يضم ( 325 ) عضواً موزعين على عدة كتل نيابية و 26 لجنة دائمية : الدائرة الاعلامية ودائرة البحوث في مجلس النواب العراقي ، شركة دار الولاء للطباعة الفنية المحدودة ، بغداد ، 2013 .
- د. محمد خالد المهائني و حسن عبدالكريم سلوم : الموازنة الفيدرالية في العراق الاتجاهات ومعدلات النمو للإنفاق والإيرادات للفترة من 2004 إلى 2007 ، بحث منشور في مجلة الإدارة والإقتصاد ، كلية الإدارة والإقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، ع68 ، 2008 .
- د. محمد فادي القرعان وعبد الرحمن محمد : قياس أهم العوامل المؤثرة في معدلات البطالة في سورية ، بحث منشور في مجلة تنمية الرفادين ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة الموصل ، المجلد 35 ، ع113 ، 2013 .
- د. موفق أحمد وحلا سامي خضير : الإستثمار الأجنبي وأثره في البيئة الإقتصادية ( نظرة تقييمية لقانون الإستثمار العراقي ) ، بحث منشور في مجلة الإدارة والإقتصاد ، كلية الإدارة والإقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، ع80 ، 2010 .
- سلام الجاف : الاعلان التخميني لعدد العراقيين – أسباب المماثلة بتنظيم إحصاء سكاني ، تقرير منشور على شبكة الأنترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.alaraby.co.uk/politics/2017/12/22](http://www.alaraby.co.uk/politics/2017/12/22)

- د. عبدالرحمن محمد السلطان : ماهو الركود الإقتصادي ؟ ، مقالة منشورة على الصحيفة الإقتصادية الإلكترونية ، العدد 5530 ، 2008 ، منشورة على شبكة الإنترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.aleqt.com/.../article\\_169706.html](http://www.aleqt.com/.../article_169706.html)

- علي حمودي : نظرة على السوق – ماهو الفرق بين الركود الإقتصادي والكساد ، مقالة منشورة على شبكة الأنترنت ومتاح على الرابط الآتي :

[www.sa.investing.com/analysis/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88](http://www.sa.investing.com/analysis/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88)

- دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .
- قانون إنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل .
- قانون الإدارة المالية رقم 95 لسنة 2004 .
- قانون الموازنة العامة العراقية لسنة 2018 .
- قانون الموازنة العامة في لبنان .

**Abstract**

Economic development is considered to be the only way if not the best for developing countries to improve their economic situation through which social welfare will be achieved, the budget is considered to be the real image for achieving economic stability and development , although it is just an estimation of state expenditures and revenues for specified period of time which is one year by which the state will achieve its economic ,social and political targets , so from this point of view ,the budget has to be prepared and approved in a way that meets the social and economic needs of the state fairly.