

البيرادات غير المستدامة واستمرارية المؤسسات الحكومية بعيدا عن الموازنة العامة الاتحادية/ وزارة التعليم العالي نموذجاً

أ. د. أسعد غني جهاد

مدير عام الدائرة الإدارية والمالية / وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

يُعدُّ عجز الموازنة العامة مؤثراً رئيساً في قدرة المؤسسة الحكومية على الاستمرارية، بوصفها تعتمد على مصدر أحادي للإيرادات غير المستدامة، التي غالباً ما تكون عرضة للتقلبات؛ لذا تهدف هذه الدراسة إلى التركيز على توليد إيرادات مستدامة من نشاط المؤسسة ذاتها، تحميها من تقلبات الموازنة، وتدعم استمراريته عن طريق عرض تجربة عملية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ورسم النموذج مقترح يمكن أن يكون مساراً لباقي المؤسسات الحكومية الأخرى، كما بينت الدراسة نتائج تطبيقها في صندوق العينة المستهدفة، التي توصي باعتمادها في المؤسسات الأخرى من خلال إنشاء صناديق دعم ذات إيرادات مستدامة لضمان استمرارية أداؤها.

الكلمات المفتاحية: وزارة التعليم العالي، الإيرادات غير المستدامة، الموازنة العامة، المؤسسات الحكومية.

The budget deficit is a key factor affecting the ability of government institutions to sustain themselves, as they rely on a single, unsustainable revenue source, which is often subject to fluctuations. Therefore, this study aims to focus on generating sustainable revenue from the institution's own activities to protect it from budgetary fluctuations and support its continuity. This is achieved by presenting a practical experience from the Ministry of Higher Education and Scientific Research and proposing a model that could serve as a guide for other government institutions. The study presents the results of its application to the targeted sample fund and recommends adopting it in other institutions by establishing support funds with sustainable revenues to ensure continued performance.

Keywords: Ministry of Higher Education, unsustainable revenues, general budget, Government institutions.

القبول

2024/12/10

البراجع

2024/12/6

الاستلام

2024/11/ 24

المقدمة

أسهمت الأزمات المالية التي مرّ بها العراق في تعزيز أدواته المالية، ونظرته إلى الحلول والمعالجات المحتملة، وفيما يتعلّق بالموازنة العامة السنوية فقد شهدت محاولات لجعلها الصورة المعبرة عن فلسفة الدولة وتوجّهاتها؛ إذ تعرّضت خلال السّنوات 2014 وما بعدها إلى تعثرات عديدة أثّرت بدورها في الوزارات والمؤسسات الحكوميّة، واستمرارية أدائها العام، ونشاطها الإنتاجي والخدمي؛ بسبب الضّعف والتذبذب الحاصل في جانب الإيرادات، وبشكل خاص الإيرادات النقْطِيّة، التي تعدّ من الإيرادات غير المستدامة، فضلاً عن عجز القطاعات الأخرى في دعم جانب الإيرادات، تهدف الدّراسة الحاليّة إلى عرض التّحدّيات، التي واجهت الوزارات والمؤسسات الحكوميّة خلال هذه المدّة، وحثّها على دراسة أنشطتها بشكل أعمق، قد يؤدّي إلى موارد مستدامة محتملة، وفرض سلطتها على هذه الموارد لتعيد استخدامها بالشكل الذي يمكّنها من الاستمرار في أدائها، وديمومة نشاطها، من خلال عرض التّجربة المطبّقة في وزارة التّعليم العالي والبحث العلمي، كما يمكن أن تسهم هذه الدّراسة في تشجيع الوزارات والمؤسسات الحكوميّة الأخرى على تطبيق تجربتها الخاصّة، بما يتلاءم ومعطياتها لضمان استمراريّتها، وتوصّلت الدّراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات، وأوصت الدّراسة بضرورة إعادة النّظر في أسلوب إعداد الموازنة، ومراحلها، وتوقيتاتها والجهات المشاركة فيها، مع اعتماد تجربة وزارة التّعليم العالي و البحث العلمي بإنشاء صناديق في الوزارات والمؤسسات الحكوميّة كافّة، واستحداث أنشطة ذات منفعة تضمن تحقق الإيراد مع تأكيد على الاستدامة المالية.

الفصل الأول

المبحث الأول: منهجية البحث

أولاً: إشكالية الدّراسة

تمثّل إشكاليّة الدّراسة في اعتماد الوزارات والمؤسسات الحكوميّة على الموازنة العامّة الاتّحاديّة للدولة بشكل كامل سنوياً، وإنّ أيّ تأخّر أو ضعف في تخصيصاتها يعيق استمراريّة أدائها، وتقديم خدماتها، أو عدم فاعليّة هذا الأداء بما يهدّد وجودها، كما إنّ إشكاليّة الدّراسة يمكن صياغتها في السّؤال الرئيس الآتي:

كيف تُوظَّف الإيرادات المتحقّقة من نشاطات أو فعاليات في الوزارات والمؤسسات الحكوميّة بما يضمن الاستمراريّة لهذه المؤسسات، بعيداً عن الموازنة العامّة، ومن خلال الإجابة عن التساؤلات الفرعيّة الآتية:

- هل يمكن للوزارات والمؤسسات الحكوميّة خلق إيرادات ذات علاقة بنشاطها بعيداً عن الموازنة العامّة؟
- هل يمكن ضمان استدامة هذه الإيرادات؟
- هل لهذه الإيرادات أن تضمن استمراريّة الوزارات والمؤسسات الحكوميّة؟

ثانياً: أهمية الدراسة

توجيه الموازنة العامّة الاتحاديّة للدولة لخدمة المجتمع من خلال توظيف إيرادات الدولة خلال مدّة محدّدة بتخصيصات إلى المؤسسات الحكوميّة جميعاً، بما يساعد هذه المؤسسات على المضي لتحقيق الأهداف، التي تأسّست من أجلها بموجب قوانين خاصة، وإن هذ التوجيه يكون لتغطية رواتب موظّفي هذه المؤسسات، الذين تجاوز عددهم (4) ملايين موظّف في سنة 2023. وتبرز أهميّة هذه الدّراسة في مساعدة الوزارات والمؤسسات الحكوميّة، التي عجزت الموازنة أن توفّر لها التّخصيصات، التي تضمن وجودها واستمراريّتها، أو تلك التي يكون هناك ضعف في تحقيقها، قد يعرضها إلى عدم الوفاء بالتزاماتها بالرّغم من أن رواتب وأجور موظّفيها جميعاً قد كفلت الموازنة العامّة تسديدها سنوياً.

ثالثاً: أهداف الدراسة

- تتمثّل أهداف الدّراسة في:
- أ. تشخيص نقاط الضّعف في إعداد وتنفيذ الموازنة العامّة الاتحاديّة للدولة التي تؤدّي إلى عدم تحقيق أهدافها.
 - ب. كشف النّحديّات أمام الوزارات والمؤسسات الحكوميّة في حال عدم تخصيص المبالغ اللازمة لاستمرار نشاطها.
 - ج. حث الوزارات والمؤسسات الحكوميّة على دراسة وتحليل نشاطها، وخدماتها، ومواردها المحتملة.

رابعاً: فرضية الدراسة

إنّ الوزارات والمؤسسات الحكومية قادرة على تكوين موارد لها تضمن استمراريّتها بمعزل عن الموازنة الاتحادية لتحقيق أهدافها مع وجود إرادة للحكومة تدعم هذا التوجّه.

خامساً: حدود الدراسة

تمثّلت الحدود المكانية للدراسة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية، أمّا الحدود الزمانيّة فقد شملت المدّة ما بعد السّنة الماليّة 2014 عند تعرّض العراق إلى مخاطر الأزمة الماليّة، وانخفاض أسعار النفط لغرض بيان تأثير الظروف غير الاعتياديّة على متغيّرات الدّراسة.

سادساً: منهج الدراسة

اعتمدت الدّراسة المنهج الاستقرائي في ملاحظة الظّاهرة وتجميع البيانات عنها بهدف التوصل إلى النتائج حولها وكذلك استعملت المنهج الوصفي التّوعي من خلال دراسة الظّاهرة على أرض الواقع، وإجراء الاستقصاء والمقابلات الشّخصيّة.

المبحث الثاني: دراسات سابقة وعلاقتها بالدراسة الحالية

أولاً: دراسات سابقة

1. الحلو وجبير (2019) "رؤية استشرافيّة مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سياديّة داعمة للموازنة العامّة، ولتطوير أداء الاقتصاد العراقي" ⁽¹⁾، بحث منشور: تناولت الدّراسة تحليل واقع الموازنة العامّة في العراق، واقتراح رؤية مستقبلية لإنشاء منظومة متكاملة من الصّناديق السياديّة الدّاعمة للموازنة والاقتصاد بشكل عام خلال المدّة من 2004 لغاية 2016، معتمدةً على المنهج الوصفي، واستقراء البيانات ذات العلاقة لتحقيق هدف الدّراسة، وقد خلّصت الدّراسة إلى تحليل الموازنة، التي تستحوذ عليها الإيرادات النّفطيّة، وتسيطر تقبّلاتها على الاقتصاد بشكل عام، كما إنّ ارتفاع نسبة النّفقات النّشغيليّة إلى الاستثماريّة دليل على اختلال الهيكل الإيرادي والإنفاقي للموازنة العامّة، ولمعالجة هذه المشكلات أوصت الدّراسة بأهميّة إنشاء منظومة متكاملة من صناديق الثّروة السياديّة، واتباع أنماط مختلفة من الاستثمارات وفق استراتيجيّات استثماريّة مرتفعة أو منخفضة العائد والمخاطرة، لضمان توفير التّمويل والدّعم اللازم للموازنة في أوقات انحدار الأسعار النّفطيّة لما لا تتوافق معه البرامج الاقتصاديّة، والاجتماعيّة الصّوريّة للبلاد.

2. الحسني وسالم (2020)، "استدامة المالية العامة وسبل تحقيقها في العراق" (2)، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية/ العدد 29، وهدفت الدراسة إلى تطوير مجموعة من الخيارات لإصلاحات مستقبلية من شأنها تعزيز استدامة وفاعلية المالية العامة عن طريق دراسة الاستدامة المالية، وقياس وتحليل مؤشرات والعوامل المؤثرة فيها، وتوصلت الدراسة إلى أن تنوع مصادر الدخل من خلال تنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى غير النفطية، وإصلاح النظام الضريبي له دور كبير في تعزيز الاستدامة المالية، كما إن معدل سعر الفائدة والنمو الاقتصادي من أكثر العوامل المؤثرة فيها؛ إذ أوصى بتوسيع القاعدة الضريبية، وإصلاح النظام الضريبي، وترشيد الإنفاق العام.

3. الجميلي ومجبل (2022)، "أثر الاستدامة المالية على مشكلة عجز الموازنة في الاقتصاد العراقي للمدة من 2005-2020" (3)، بحث منشور في مجلة اقتصاديات الأعمال/ المجلد 3/ العدد 45، سعت الدراسة إلى بيان قدرة العراق على تحقيق الاستدامة المالية من خلال تحليل وقياس مؤشرات الاستدامة المالية للمدة من 2005 لغاية 2020، وأثرا في عجز الموازنة العامة عن طريق اعتماد أسلوب التحليل الوصفي، والتحليل الإحصائي للبيانات، وتوصلت الدراسة إلى أن التوجيهات التي تعتمدها الموازنة هي المسبب الرئيس في العجز المتتابع، وعلى وجه الخصوص اعتماد مصدر وحيد للتمويل هو الإيرادات النفطية، وتوجيه هذا التمويل إلى الإنفاق التشغيلي بشكل أكبر من الاستثماري، كما أوصت الدراسة بالتركيز على تنوع الموارد في القطاعات الأخرى، مثل (الزراعة، والصناعة)، من خلال زيادة الاستثمارات، وتجنب الديون الخارجية، والعمل على اعتماد الصناديق السيادية للاحتفاظ بالفوائض للمساهمة في تخفيف عبء الدين.

ثانياً: علاقة الدراسة الحالية بالدراسات السابقة ومدى الفائدة وما أضافته

تلتقي الدراسة الحالية مع الدراسات السابقة في بعض أهدافها، وأسلوب البحث فيها، من خلال التركيز على واقع الموازنة العامة في العراق، وعرض المعوقات التي تواجه إعدادها، وتنفيذها، مما ينتج عنه عجزها عن تلبية متطلبات وأهداف الاقتصاد، وأيضاً من خلال طرح المقترحات، التي من شأنها معالجة هذه المعوقات بالتركيز على تحليل الاستدامة المالية، وتعزيزها بإجراءات أبرزها إنشاء الصناديق الداعمة للموازنة، وتميزت الدراسة الحالية في طرح تجربة عملية

واقعية في مؤسسة حكومية ذات تشكيلات منتشرة على مستوى العراق، وهي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتشكيلاتها من الجامعات، والكليات، والمعاهد، والمراكز البحثية، وركزت الدراسة على عرض مسارات التجربة في توليد إيرادات تحقق استدامة مالية، وعرض أهدافها، ونتائجها، وسبل تقييمها، كما تضمنت الدراسة الحالية نموذجاً مقترحاً لتطبيق التجربة في باقي المؤسسات الحكومية، لضمان استمرارية النشاط فيها مع تحقيق الاستدامة المالية في ظل عجز الموازنة.

الفصل الثاني: قراءة في الموازنة العامة في العراق

يعرض هذا الفصل نوع الموازنة في العراق، وأسلوب إعدادها، والتحديات التي تواجه عملية الإعداد والتنفيذ، فضلاً عن دورها في بناء الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتحقيق الأهداف التي تأسست من أجلها.

مفهوم النشاط الحكومي: لا تتبنى الحكومة في العصر الحديث أداء خدمات معينة دون أخرى بطريقة عشوائية، وإنما يحدث اختيار للخدمات التي تؤديها الدولة من مفهوم لهذه الخدمات، يرشد دور الدولة في خدمة الجمهور، ويقضي هذا المفهوم بأن الخدمات التي تؤديها الدولة هي الخدمات الضرورية، التي يلزم حصول الجمهور عليها دون النظر إلى المقدرة على دفع ثمنها؛ نظراً لآثارها الاجتماعية، فضلاً عن فائدتها للجمهور، مثل، التعليم، والصحة، والدفاع، والأمن، والعدل ... إلخ، تُضاف لها الخدمات الجماعية، التي لا يمكن أن يستهلكها الفرد لوحده؛ وإنما تقدم للمجتمع ككل، مثل، الطرق، والجسور، والخدمات البلدية الأخرى، والأمن والدفاع ... إلخ⁽⁴⁾.

المبحث الأول: الموازنة العامة للدولة

أولاً: الموازنة العامة

اختلفت التعريفات للموازنة بشكل عام تبعاً لاختلاف وجهات النظر والفلسفة، التي تستوجب إعدادها والأهداف التي صُممت من أجل تحقيقها، فأما الموازنة العامة فيُلاحظ أن التشريعات المختلفة نادراً ما تورد تعريفاً محدداً لها؛ بل تمثل تعبيراً عما تتضمنه وتحققه، فنجد أن قانون ضريبة الدخل العراقي يُعرّف الموازنة بأنها جداول تتضمن تخميناً للإيرادات والتفقات لسنة مالية واحدة⁽⁵⁾، كما ورد تعريف الموازنة العامة في قانون الإدارة المالية والدين العام ذي العدد 95 لسنة 2004 المعدل، بأنها برنامج مالي يقوم على تخمينات سنوية لإيرادات، ونفقات، وتحويلات

الصفقات العينية للحكومة⁽⁶⁾، ونلاحظ أنّ هذه التعريفات تنظر إلى الطبيعة المالية للموازنة، وما تتضمنه من عناصر، ومكونات مرتبطة بتحقيق الإيراد.

من ناحية أخرى يمكن تعريفها بأنّها خطة عامّة للدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تتفق وسياسات الحكومة، وهذا التعريف يعبر عن الجانب التخطيطي للموازنة، ويوضح أنّها أداة بيد الحكومة لتنفيذ برامجها، وسياساتها، فلم تعد مجرد أرقام صماء؛ بل جداول ناطقة تعكس فلسفتها في إدارة الحكم، وتطوير المجتمع، وتحقيق أغراض محدّدة ضمن مدّة زمنية محدّدة أيضًا⁽⁵⁾؛ إذ إنّ للموازنة آثارًا اقتصادية، واجتماعية، وسياسية بوصفها تمثّل برنامجًا عامًا يعكس خيارات الدولة والأهداف التي تسعى لتحقيقها؛ إذ لا يكتمل تعريفها بتقديرات الإيرادات والنفقات العامة، بل بتوضيح دورها الفاعل في تنفيذ الخطط، والسياسات الموضوعية، كما إنّ هذا التعريف ينظر إلى الطبيعة التخطيطية للموازنة، ويربطه بتحقيق الأهداف.

وقد رسم قانون الإدارة المالية رقم (95) لسنة 2004 خطوات إعداد الموازنة العامة، وهي كالآتي⁽⁴⁾:

- خلال شهر أيار من كلّ عام، يقوم وزير المالية بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة المقبلة، لا سيّما الحد الإجمالي المقترح للإنفاق، وحدود كلّ وحدة إنفاق.
- خلال شهر حزيران من كلّ عام، يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية، وأهداف السياسة المالية لوحدة الإنفاق، لغرض إعداد موازنتهما استنادًا إلى أولويات السياسة المالية المحدّدة.
- في شهر تموز من كلّ عام، تقوم وحدات الإنفاق بتقديم تقديرات نفقات سنة مالية إلى وزير المالية ووزير التخطيط لغرض تخصيص الأموال وفقًا لمعايير المحاسبة الدولية المعتمدة مع قيمة الالتزامات المستحقّة غير المسدّدة للسنة الحالية أو السابقة، وتقدير احتياجات الأفراد والتكاليف الأخرى للعمليات، وبالمقابل تقديرات الإيرادات الناجمة من خلال نشاطات وحدات الإنفاق الأساس.
- في شهر أيلول من كلّ عام، يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة، ويقدمه إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

- يقدم وزير المالية الموازنة في 10 تشرين الأول إلى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة.

لم تتغير هذه المراحل بشكل جوهري في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة ٢٠١٩، فمن الملاحظ أنّ التقدير يبدأ من وحدات الإنفاق، وهي الكيان المرتبط بشكل مباشر بتنفيذ بنود الموازنة، ويمكن له أن يتنبأ باحتياجاته ومخاطره بشكل موضوعي أقرب للدقة، وبما لا يخرج عن نطاق السياسات واللوائح المعممة مسبقاً، وفي ضوء المعايير المحددة للعملية؛ وذلك كما ورد في المادة 1 من القسم 8 من القانون المذكور آنفاً، بأن لكل مؤسسة عامة أن تعد موازنتها المقترحة، وبعد مصادقة مديرها والوزير المختص، تُقدّم إلى وزير المالية لغرض المراجعة والمصادقة النهائية.

ويعود السبب في تفويض صلاحية إعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية إلى⁽⁷⁾:

1. تحتاج عملية إعداد الموازنة إلى معلومات، وبيانات، وكشوفات مالية، وخبرات وكفاءات، وهذا يتحقق لدى السلطة التنفيذية؛ بوصفها المسؤولة عن الإدارات، والموظفين بشكل عام، ولأنها في ميدان التنفيذ فهي قادرة على وضع متطلباتها بدقة وموضوعية أكبر.
2. تعبّر الموازنة العامة عن البرامج والخطط التي تضعها السلطة التنفيذية، فمن المنطقي إيلاء مهمة إعداد موازنة هذه البرامج إليها.

ثانياً: خصائص الموازنة العامة

تمتاز الموازنة العامة في العراق بخصائص عديدة، وهي⁽⁸⁾:

1. تقديرية احتمالية - أي أنها تقديرات للمستقبل لا يمكن الجزم في إمكانية حصولها من عدمه، فضلاً عن توحيّ الدقة في تقديراتها إلى أقصى درجة ممكنة.
2. مقيدة بحدّ ذاتها، فالموازنة في نفقاتها وإيراداتها يجب أن توضع لمدة معينة، وأن تكون هذه المدة واحدة في كلا الفئتين، وقد جرى أن تكون المدة سنة كاملة في معظم دول العالم.
3. الموافقة: أي أنّ إعداد الموازنة من قبل الحكومة لا يكسبها الصفة الرسمية إلا بعد تصديق البرلمان عليها، والسماح للحكومة بتطبيقها، والعمل بها وفق القانون.

ثالثاً: قواعد الموازنة العامة

وضعت مجموعة من القواعد للموازنة العامة، وهي قواعد استرشادية، الهدف منها ضمان تحضير الموازنة بأسلوب علمي وقانوني، تسهل على الجهات المعنية من إعداد وتحضير وإجازة ورقابة للموازنة العامة، وكالاتي⁽⁹⁾:

1. قاعدة سنوية الموازنة العامة: سنوية الموازنة يعني أن جميع ما جاء في الموازنة يجب أن ينفذ في سنة واحدة، بمعنى آخر إعداد التقديرات المتعلقة بإيرادات الدولة، والبرامج، والخدمات، ونفقات المشاريع التي تتبناها لمدة سنة، وقل الاهتمام بمبدأ سنوية الموازنة في ظلّ الاتجاهات الحديثة، التي تؤدي إلى التركيز في الموازنات العامة على وظيفة التخطيط، وتحقيق الأهداف العامة بعيدة المدى، وظهور مشاريع حكومية ضخمة يستغرق تنفيذها سنوات عديدة.
2. قاعدة شمول وعمومية الموازنة: وتعني أنّ موازنة الدولة يجب أن تتضمن الإيرادات كافة المتوقعة تحصيلها بأنواعها كلّها، وعلى النفقات جميعاً مهما كان نوعها دون إنقاص منها أو اقتطاع، وبذلك تستطيع أجهزة الرقابة سواء التنفيذية، أم التشريعية من تحقيق رقابتها على النفقات العامة.
3. قاعدة وحدة الموازنة العامة: وتعني وضع الموازنة العامة على هيئة وثيقة واحدة تدرج فيها النفقات والإيرادات العامة كافة لتسهيل معرفة حقيقة الموقف المالي للدولة ووضعه، ويحقق ذلك تمكين السلطة التشريعية من ممارسة دورها في الرقابة المالية العامة، إلا أنه يجعل من المقارنة بين أوجه الإنفاق كافة ويقرّ الأفضل، في حين أنّ التجزئة تضمن ذلك، ومن جانب آخر فإنّ وحدة الموازنة يحول دون إخفاء سوء التصرف في الأموال العامة من إسراف أو تبذير، ويمكن تغطيته عن طريق الموازنات المتعددة، التي تعطي صورة واضحة للمالية العامة.
4. قاعدة عدم التخصيص: يقصد بهذه القاعدة عدم جواز تخصيص أيّ إيراد معين لتغطية نفقة معينة، أي أنّ أيّ إيرادات الدولة تستخدم للإنفاق منها على برامج وأنشطة الدولة المختلفة دون أن يخصّص أيّ إيراد معين بذاته لمواجهة أوجه إنفاق معينة بذاتها أو لجهات معينة.

5. قاعدة توازن الموازنة: ويقصد ضرورة تساوي موارد الدولة مع نفقاتها العامة، وعند زيادة الموارد عن النفقات يطلق على الزيادة فائض الموازنة، أما عند زيادة النفقات عن الموارد يُطلق على الفرق عجز الموازنة العامة، وعلى هذا ينبغي أن يكون هذا الفائض أو العجز في الموازنة العامة مخططاً بشكل لا يضر باقتصاد الدولة.
6. قاعدة المرونة: المقصود بالمرونة السهولة في تنفيذها، ومراعاة الاحتمالات المختلفة خلال السنة المالية، مع إمكانية مواجهة الظروف الطارئة، وهذا ما فرضته الظروف الاقتصادية، والسياسية المعاصرة لتجنب الأزمات في هذا المجال، والدفع إلى ظهور ما يسمى بموازنة الأزمات، أو الموازنة البديلة، أو الطارئة.
7. قاعدة الدقة: بمعنى أن تتسم تقديرات الموازنة بالوضوح، والدقة العالية، والواقعية باعتماد أساليب التنبؤ العالمية.
8. قاعدة المشاركة والشفافية في الموازنة: يتطلب على الحكومة أن تنشر عبر موازنتها معلومات آنية بشأن النفقات والإيرادات، كما يجب أن تتسم هذه المعلومات بالوضوح، بحيث لا تخفى منها مقاصد السياسة، مع إتاحة الفرصة أمام الأطراف المعنية كلها، والمتأثرة بعملية الموازنة وتخصيصاتها بالمساهمة في عمليات إعدادها، وتحضيرها، ومراقبتها، وهي من المبادئ الحديثة التي يجري التأكيد بشأنها في الوقت الحالي، كما إنها سمة فاعلة من سمات عمليات الموازنة في الدول المتقدمة والساعية إلى التقدم.

رابعاً: عناصر الموازنة العامة

تتألف الموازنة العامة بشكلها العام من عنصرين رئيسين، وهما، الإيرادات، والنفقات.

أ. الإيرادات العامة

يقصد بالإيرادات العامة المبالغ جميعاً التي تستحصل خلال مدة زمنية محددة (في الغالب سنة) من قبل الحكومة، وتتكوّن من فئتين رئيسيتين، هما⁽¹⁰⁾:

1. الإيرادات الضريبية: تشمل الإيرادات جميعاً التي تُستحصل تحت مفهوم الضريبة، مثل ضريبة الدخل، وضريبة المبيعات والرسوم الكمركية على الاستيراد والتصدير وغيرها، مع العرض أنّ السياسة الضريبية في العراق لا تسهم بشكل كبير في الإصلاح الاقتصادي، ويعزى ذلك لعدم مواكبة التشريعات الضريبية المعتمدة للتطورات

والمستجدات، فيمكن تعظيم هذه المساهمة من خلال زيادة الانفتاح الاقتصادي، واتباع سياسة التدويل، ليكون للضريبة دور أساس ومهم في تمويل الإيرادات العامة.

2. الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الإيرادات جميعاً غير المتأتية من الضرائب، فهي المبالغ كافة التي تستحصلها الحكومة من مختلف المصادر، وبمختلف الوسائل، عدا فرض الضرائب، وتتضمن هذه الفئة المنح، والهدايا، والمساعدات من خارج وداخل البلد.

تندرج الإيرادات النقطية ضمن الفئة الثانية، وهي الإيرادات الأساس ضمن هيكل الإيرادات العامة للعراق في تمويل موازنته، ولا يمكن تقسيم الإيرادات العامة طبقاً لهدفها، كما تقسم النفقات العامة بسبب أن الإيرادات لها هدف واحد محدد، وهو توفير الأموال اللازمة لسد النفقات، إذ يعرف هذا المبدأ بعدم تخصيص الإيرادات⁽¹¹⁾.
تمتاز الإيرادات العامة بسمات معينة منها⁽⁶⁾:

1. الإيرادات العامة لا يُتصرف بها من قبل الوحدات الحكومية المكلفة بجبايتها؛ وإنما يعود للخرينة العامة، حيث تتولى كل وحدة حكومية تحصيل مبالغ الإيرادات المكلفة بجبايتها حسب طبيعة نشاطها، مثل الهيئة العامة للضرائب، التي تكون بمثابة طرف وسيط بين المكلفين بدفع الضرائب، والخرينة العامة.
2. تستند عملية تحصيل الإيرادات العامة إلى التشريعات النافذة، إذ لا بد من وجود قانون يجيز للوحدة الحكومية جباية الإيراد مع تحديد نوعه، ومبلغه، والحساب الذي يسجل ضمنه.
3. تبويب الإيرادات العامة في السجلات المحاسبية بطريقة تبويبها نفسها في الموازنة العامة، من حيث اتباع التَّبويب الاقتصادي والنوعي الإيرادات العامة.
4. تمثل الإيرادات العامة الوسيلة المالية التي تستطيع الحكومة من خلالها توفير المال اللازم لتغطية نفقاتها، والقيام بالوظائف السيادية الملقاة على عاتقها.

ب. النفقات العامة

تُعرف النفقات العامة بأنها عبء مالي يتحمّله الوحدات الحكومية في سبيل قيامها بأداء الوظائف السيادية، وتحقيق أهدافها تجاه المجتمع في المجالات جميعاً، سواء أكانت اجتماعية، أم اقتصادية، أم سياسية، كما تُعرف النفقات العامة بأنها مبلغ من المال يخرج من الخزينة العامة للدولة أو إحدى فروعها بقصد تحقيق منفعة عامة، مع مراعاة أن يكون مقدار المال مقيّداً⁽⁶⁾.

تشتمل النفقات الحكومية على النفقات كافة المعتمدة في الموازنة العامة، سواء أكانت استهلاكية، أم استثمارية، التي تتركز في مشتريات السلع والخدمات لمختلف المرافق، والدوائر، والمؤسسات العامة، فضلاً عن المدفوعات التحويلية المختلفة لرفع المستوى المعيشي، والضمان الاجتماعي، ولمواجهة آثار التقلبات، خاصة البطالة، وعلى هذا الأساس تقسم النفقات العامة إلى نوعين من الإنفاق⁽⁸⁾:

1. النفقات التشغيلية: اعتمدت الموازنة العراقية على التّبويب الاقتصادي للنفقات، الذي بموجبه توزّع هذه النفقات إلى تسع مجموعات رئيسية، يسمّى كلّ منها (الفصل)، ويقسم الفصل الواحد إلى مواد عديدة، وتقسّم كلّ مادة إلى حسابات فرعية، حسب نوعها.

2. الإنفاق الاستثماري: يتمتع الاستثمار بأهمية استثنائية من خلال وصفه المحدّد الثاني للدّخل القومي بعد الاستهلاك، كما إنّ هناك أهمية تأتي من وصفه أكثر العوامل عرضة للتّقلّب، فيحدث بذل تقلّبات عديدة في مجمل النشاط الاقتصادي، إذ لحظ الاقتصادي (كينز)، أنّ أيّ تغيير في حجم الإنفاق الاستثماري يولّد قدرًا أكبر في حجم الدّخل القومي.

فمن الناحية الاقتصادية، فإنّ هناك خللاً بنيويًا في تركيب الموازنة، وذلك بسبب التّفاوت الكبير بين نسب توزيع نفقات الموازنة؛ إذ إنّ نسبة النفقات التشغيلية في الاستثمار تصل إلى نسبة ٣ إلى ١، فضلاً عن تشوّه طبيعة الإنفاق؛ لأنّ النفقات التحويلية تشكّل الجانب الأكبر وتشوّه النفقات الاستثمارية، لأنّ ما مخصّص للنّقط مثلاً يساوي ما ينفق على الوزارات كافة مجتمعة، كما إنّ هذه النسب لا تكفي لخلق ديناميكية تسمح بتحقيق معدّل مناسب للنمو الاقتصادي، إذ إنّ المستهدف في موازنة سنة ما على سبيل المثال، أن يكون مستوى النمو

١٠%، وهذا الهدف يستلزم وجود استثمارات أكبر ممّا خُطّط له في المنهاج الاستثماري لإعادة الإعمار، وإعادة البنى التحتية، وتأهيل قطاعي النفط والكهرباء، والنّهوض بالقطاعات الإنتاجية والخدمية كافة.

فضلاً عن عنصرَي الإيرادات والنّفقات اللّذين تتكوّن منهما الموازنة العامة بشكلها العام؛ فإنّ عنصر التّموليل يلعب دوراً أساساً في توازن الجانبين، وتغذية النّفقات من خلال الإيرادات، وهذا ما لم يتحقّق في عدد من السّنوات الأخيرة في العراق؛ بسبب الاعتماد على إيرادات تقديرية غير متحقّقة، وعرضة للتذبذب والتّغير تبعاً للظّروف، إذ ترى نظرية الأموال المخصّصة أنّ الوحدات الحكومية تقوم بالإنفاق، وتحصيل الإيراد وفقاً لما خُصّص لها في أبواب الموازنة العامة للدولة، وهذا يعني أنّ التّخصيص يقصد به: المبالغ التّقديرية المسموح بإنفاقها خلال المدّة المقبلة المرصودة في الموازنة العامة للدولة، أمّا مصطلح التّموليل فيقصد به المبالغ التّقديرية الفعلية المحوّلة من البنك المركزي لتمويل الحسابات الجارية للوحدات الحكومية خلال السّنة لاستعمالها في نفقاتها التشغيلية للتّخصيصات المعتمدة⁽⁴⁾.

المبحث الثاني: الاستدامة المالية

تنامت أهمية مفهوم الاستدامة وخصوصاً الجوانب المالية منها بعد الاختلالات الكبيرة في اقتصاديات الدّول والأزمات المالية المصاحبة لارتفاع تكاليف العمل، وقلة الموارد، ويمكن التّعبير عن مفهوم الاستدامة المالية بأنّها القدرة على تحقيق إيرادات تكفي لتغطية عجز الموازنة، والقدرة على الإيفاء بالالتزامات دون التّعرّض لمخاطر مستقبلية، وبتعبير آخر هي قدرة الدّولة على توفير الأموال بصورة مستمرة ودائمة، لتتمكن من تغطية النّفقات والالتزامات مع عدم التأثير السّلبى على حقوق الأجيال المقبلة⁽³⁾.

وفي سياق هذا البحث يمكن النّظر إلى الاستدامة المالية بأنّها توفير موارد حالية ومستقبلية تعمل على تغطية النّفقات والإيفاء بالالتزامات، وتهيئة الطّريق للأجيال المقبلة للاستمرار والابتكار.

اليرادات واستدامتها

يتأثر مستوى الإيرادات وحجمها وضمان استحصالها بعوامل عديدة ترتبط بشكل مباشر وغير مباشر بنوع الإيراد، إذ إن من الواضح أن الإيرادات الضريبية تتبع السياسة المالية العامة للبلد في تشريع الضريبة، والفئات المشمولة بها، وإدارتها بما يضمن استحصالها مع عدم التأثير على الوضع العام للمجتمع، أما الإيرادات الأخرى فهي تتبع سبل تطوير الإنتاج في المجالات الصناعية، والزراعية، وغيرها من الأنشطة العامة التي تميز البلد.

بما إن حجم الإيرادات النفطية هو الأكبر ضمن هيكل الإيرادات العامة، التي يعتمد عليها العراق؛ فإن أي تغير في حجم الإنتاج النفطي يؤدي بدوره إلى إحداث تغير كبير في إجمالي الإيرادات العامة، ويوضح الجدول أدناه هيكل الإيرادات العامة في العراق للسنوات من 2010 لغاية 2020، ويسلط الضوء على حجم الإيرادات النفطية ونسبتها الكبيرة إلى الإيرادات الأخرى.

جدول (1): هيكل الإيرادات العامة في العراق للفترة من 2010-2020 (مليار دينار).

السنة	الإيرادات العامة	الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	نسبة الإيرادات النفطية إلى الإيرادات العامة
		الإيرادات النفطية	الإيرادات الأخرى	
2010	61٠735	2٠562	57٠251	92.7%
2011	80٠943	2٠372	76٠184	94.1%
2012	102٠326	2٠583	99٠657	97.4%
2013	119٠296	2٠743	116٠363	97.5%
2014	174٠600	7٠647	166٠743	95.5%
2015	94٠048	6٠240	78٠649	83.6%
2016	81٠700	6٠381	69٠773	85.4%
2017	82٠069	5٠954	71٠833	87.5%
2018	91٠643	9٠267	77٠160	84.2%
2019	105٠569	6٠871	93٠741	88.8%
2020	67٠425	6٠438	58٠227	86.4%
الإجمالي	1٠061٠354	59٠058	965٠581	91%

المصدر: الموازنات العامة للعراق المنشورة من قبل وزارة المالية.

تعد الإيرادات البديلة وتنوع مصادرها جانباً مهماً لخلق اقتصاد قادر على التطور، والاستمرار، مع تحقيق الاستدامة، إذ ينظر خبراء التنمية في الأمم المتحدة إلى أن التنوع الاقتصادي ينطلق من فكرة تقليل الاعتماد على المصادر التقليدية المعروفة في تحقيق الإيرادات العامة، والتوجه نحو استحداث مصادر مختلفة للإيراد⁽¹⁾، كما إن الاعتماد بشكل أساس على نوع

واحد من الإيرادات له مخاطر كبيرة على الاقتصاد العام، بجعله عرضة للهشاشة والتذبذب؛ مما يؤثر على المجالات الأخرى، منها السياسية والاجتماعية، وهذا ما لا يتوافق مع مفهوم الاستدامة، فإن تلك الإيرادات لا تنسم بالدورية وفي طريقها للنفاذ عاجلاً أم آجلاً، فهي تأخذ من حصة الأجيال المقبلة دون توفير البدائل الممكنة.

إن الاستدامة المالية تعتمد على توقعات حجم النفقات والإيرادات العامة المستقبلية طويلة الأجل، ومن خلال هذه التوقعات تصحح السياسات الحالية سواء بزيادة أو خفض أحد العنصرين الإيرادات العامة أو النفقات⁽²⁾.

الفصل الثالث: الجانب التطبيقي

المبحث الأول: حالة عملية في وزارة التعليم العالي

يعرض هذا المبحث موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي خلال السنوات (2014-2023)، تجربة الوزارة في إنشاء صندوق يسمى بـ (صندوق التعليم العالي)، وإدارته بالشكل الذي يوجه إيراداته لتحقيق أهداف الوزارة، وأهداف تشكيلاتها ضمن تطوير العملية التعليمية ككل.

موازنة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي (المشكلات والتحديات)

تظهر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ضمن التتويب الإداري في موازنة الدولة تحت باب رقم (24)، وتتكون الوزارة من (43) تشكيلاً، له شخصية معنوية واستقلال إداري ومالي، تتمثل بالجامعات، والهيئات، والمجالس، وتظهر بمستوى قسم ضمن التقسيم الإداري للوزارة (وحدات إنفاق)، والجدول أدناه يبين موازنة الوزارة لتشكيلاتها (التشغيلية، والاستثمارية) كافة، مقارنة بالموازنة العامة الاتحادية للدولة:

جدول رقم (2): نسبة موازنة وزارة التعليم العالي إلى الموازنة الاتحادية للأعوام (2014-2023)

(مليون دينار).

السنة	الموازنة الاتحادية	الموازنة التشغيلية لوزارة التعليم العالي	نسبة موازنة وزارة التعليم العالي (التشغيلية) إلى الموازنة الاتحادية	الموازنة الاستثمارية لوزارة التعليم العالي	نسبة موازنة وزارة التعليم العالي (الاستثمارية) إلى الموازنة الاتحادية	مجموع (التشغيلية + الاستثمارية) لوزارة التعليم العالي	نسبة موازنة وزارة التعليم العالي إلى الموازنة الاتحادية
2014	0	0	---	0	---	0	---
2015	119,462,430	2,589,664	2.20%	168,000	0.14%	2,757,664	2.30%
2016	105,895,723	2,792,270	2.60%	96,800	0.09%	2,889,070	2.70%
2017	100,671,161	2,435,273	2.40%	29,545	0.03%	2,464,818	2.40%

2.20%	2,323,397	0.05%	51,310	2.20%	2,272,087	104,158,184	2018
2.10%	2,845,478	0.09%	115,000	2.10%	2,730,478	133,107,616	2019
---	0	---	0	---	0	0	2020
1.90%	2,481,495	0.06%	82,756	1.80%	2,398,740	129,993,009	2021
---	0	---	0	---	0	0	2022
1.60%	3,247,132	0.14%	274,451	1.50%	2,972,682	198,910,344	2023

في ظلّ الأزمة الماليّة في 2014، وما بعدها، عانت وزارة التّعليم العالي والبحث العلمي من انخفاض التّخصيصات المرسدة لموازنتها بشكل كبير؛ ممّا أثر سلّبا في العمليّة التّعليميّة بالكامل بوصفها عمليّة مستمرة ذات نمو متزايد سنويّا، فضلاً عن توفير البيئة المناسبة للطّالب الجامعي والباحثين، وما يتطلّبه من مستلزمات وأجهزة وغيرها، وبذلك يمكن عرض جملة من مشكلات الموازنة خلال الأعوام الماضية (الخاصّة بالتّعليم العالي)، وكما تظهر في الجدول رقم (1)، ومنها:

1. فقدان وحدات الإنفاق في التّعليم العالي دورها في إعداد موازنتها الخاصّة بما يتناسب وخططها المرسومة.
2. إبعاد الوزارة عن دورها في إعداد موازنتها؛ ممّا يصعب من التّعرف على مدى توافقها مع الرّؤى العامّة والخطط الاستراتيجية للوزارة.
3. انخفاض نسبة الموازنة المخصّصة للتّعليم العالي إلى إجمالي موازنة الدّولة مقارنة مع باقي الوزارات، إذ تشكّل نسبة الموازنة المخصّصة للتّعليم العالي إلى إجمالي موازنة الدّولة ما يقارب (3،2%) لسنة 2015، واستمرت بالانخفاض لتكون (9،1%) في سنة 2021، و 6،1 % في 2023 على الرّغم من التّحسّن الملحوظ في الموازنة العامّة للدّولة وخصوصاً ما بعد السّنة الماليّة 2019.
4. يقابل انخفاض نسبة الموازنة المخصّصة للتّعليم العالي إلى إجمالي موازنة الدّولة مقارنة مع باقي الوزارات ارتفاع في حجم الملاك العامل فيها إذ يمثل نسبة (69،3%) من مجموع الدرجات الوظيفيّة للوزارات كافّة، على الرّغم ممّا يمثّله الأستاذ الجامعي من لبنة أساس في الخدمة التّعليميّة، ويمكن وصفه ممثلاً للبنية التّحتيّة، التي تحتاج إليها بعض الوزارات الأخرى، وتتطلّب إدامّة، وتحديثاً، وتطويراً.

5. تناقص سنوي في الجزء الاستثماري من الموازنة مقارنةً بالجزء التشغيلي منها، بعد أن شهدت انخفاضاً حاداً في عام 2015 لعجز الموازنة عن مواصلة تمويل مشاريعها الاستثمارية.

6. اقتصار التمويل السنوي على حسابات الفصل الأول من النفقات، خاصة الرواتب والمخصصات في معظم السنوات مع تمويل بنسب ضعيفة للفصول الأخرى من الموازنة.

ومن خلال التحليل لموازنة الوزارة للمدة (2018-2023) في جانب الإنفاق التشغيلي بالمقارنة ما حُصص للوزارة من مصروفات تتعلق بالفصل الأول (تعويضات الموظفين)، الذي يمثل معظمه الرواتب والمخصصات، والفصول الأخرى الممثلة للمصاريف الأخرى، التي تحقق الاستدامة لعمل الوزارة، وإدارة نشاطها، والقيام بفعاليتها، كما يبين الجدول أدناه.

جدول رقم (3): الموازنة التشغيلية للوزارة ونسبة التنفيذ للمدة (2018-2023) (مليون دينار).

السنة المالية	إجمالي تخصيصات الموازنة للوزارة	التخصيصات المنقحة لتعويضات الموظفين	التخصيصات المنقحة عدا تعويضات الموظفين	نسبة التخصيصات عدا تعويضات الموظفين إلى إجمالي التخصيصات	المصرف الفعلي لتعويضات الموظفين	المصرف الفعلي عدا تعويضات الموظفين	نسبة الإنجاز عدا تعويضات الموظفين %
2018	2,553,836	2,449,364	104,472	4%	2,152,380	76,839	74%
2019	2,735,854	2,588,573	147,281	5%	2,268,096	107,702	73%
2020	2,376,611	2,268,909	107,702	5%	2,174,410	23,978	22%
2021	2,344,791	2,302,670	42,121	2%	2,282,338	18,381	44%
2022	2,300,720	2,282,338	18,381	1%	2,291,449	14,064	77%
2023	2,936,797	2,763,170	173,628	6%	2,516,054	49,364	28%

* اعتماد المصرف الفعلي للسنة السابقة في موازنتي (2020، 2022) لعدم تشريع قانون الموازنة في هاتين السنتين.

يلحظ من الجدول تقارب مقدار التخصيصات السنوية على مدى السنوات من 2018 إلى 2023، مع انخفاض في نسبة تخصيصات الموازنات للنفقات التشغيلية (عدا الفصل الأول تعويضات الموظفين)، الذي يمثل الرواتب والمخصصات؛ إذ بلغت نسبة الفصول الأخرى للموازنة (المستلزمات الخدمية، والمستلزمات السلعية، والصيانة، والرأسمالية)، وهي نسب متدنية تراوحت بين (1% و6%) مع تذبذب يتجه نحو الانخفاض في نسب التنفيذ، التي نتجت من النفقات الفعلية، كما إن هذا الانخفاض لم ينجح عن عدم تنفيذ المؤسسة لخطة الموازنة، أو عن فائض

في التّخصيص المرصد لها، بل هو ناجم عن عدم قدرة الدّولة في حينها من توفير السيولة اللازمة للأرقام الواردة في التّخصيصات، واقتصر التّمول في الأغلب للرواتب والمخصّصات. أما ما يتعلّق بالإنفاق الاستثماري بالجدول أدناه، يبيّن التّخصيصات المرصدة للوزارة خلال الفترة (2018-2023) والمصروف الفعلي.

جدول رقم (4): الموازنة الاستثمارية للوزارة ونسبة التّنفيد (2018 - 2023) مليون دينار.

السنة المالية	التخصيصات	المصروف الفعلي	% نسبة التّنفيد
2018	000.777.309.51	000.100.827.18	37
2019	000.000.000.115	000.747.963.30	27
2020	0	0	0
2021	000.573.755.82	000.806.594.27	33
2022	0	0	0
2023	000.700.450.274	000.194.012.58	21

يُلاحظ من الجدول انخفاض مقدار التّخصيصات السنوية على مدى السنوات مع انخفاض حاد يتّجه نحو التّوقّف في نسب التّنفيد، التي نتجت من النّقصات الفعلية، وهذا الانخفاض لم ينجم عن عدم استمرار تنفيذ المؤسسة لمشاريعها الاستثمارية، بل هو ناجم عن عدم قدرة الدولة على توفير السيولة اللازمة لاستكمال تنفيذ هذه المشاريع، ونتج عن ذلك العديد من المشاريع المتوقّعة، التي عانت من الاندثار، وعرّضت المؤسسات لدعاوى قضائية. إنّ النّقص في السيولة، وضعف التّمول لكلّ من الموزنتين التشغيلية، والاستثمارية، يعزى بشكل أساس إلى انخفاض الإيرادات، وعلى وجه الخصوص الإيرادات النّقطية، بوصفها المصدر الأساس لتمويل الموازنة العامة.

إنّ هذه المبالغ المنفقة فعلاً لا تمثّل الحاجة الفعلية الكافية لاستمرار العملية التعليمية وتطويرها بما يتناسب والخطط الموضوعية، ومن غير الممكن بل من المستحيل استيعاب الأعداد المتزايدة من الطّلبة سنوياً مع تأهيلهم ضمن الإنفاق المعتمد على الموازنة العامة، فقد تمّ تأمين توفير فقط الحد الأدنى من رواتب الملاكات التدريسية والموظّفين مع عدم تأمين مستلزمات أدائهم لمهامهم من تدريس، وإشراف، وبحوث، وغيرها، كما لم تدعم المحافظة على البنية التحتيّة وصيانتها وتوسيعها.

المبحث الثاني: دراسة وتحليل وتطوير التشريعات النافذة لحل مشكلات الموازنة ومواجهة التحديات أولاً: دراسة التشريعات

نصّت المادّة الثّانية من قانون الوزارة المرقّم 40 لسنة 1988 (المعدّل)، إلى أنّ هدف الوزارة إحداث تغييرات كميّة ونوعيّة في الحركة العلميّة، والتّقنيّة، والثّقافيّة، وتوجيه المؤسسات التّعليميّة، والبحثيّة بما يحقّق التّفاعّل المستمر بين الفكر والممارسة باتجاه تحقيق الأصالة، والرّصانة العلميّة، والتّفاعّل مع التّجارب والخبرات الإنسانيّة، واعتماد معايير الجودة العلميّة الدّوليّة، ومستويات أعلى من التّطوّر التّعليمي، وصولاً إلى بناء أجيال جديدة تحمل لواء العلم والمعرفة لتكون قوّة فاعلة ومؤثّرة في المجتمع.

نصّت المادّة العاشرة 2/ أ، من قانون الوزارة على إنشاء في كلّ من مركز الوزارة، والجامعة، والهيّئة، والكلية، والمعهد، ومركز البحوث العلميّة، صندوق يسمّى (صندوق التّعليم العالي)، يتمتّع بالشّخصيّة المعنويّة، والاستقلال الإداري والمالي، وتتكوّن موارده من نصيب كلّ منها ما يأتي:

1. الأجرور الدّراسيّة.
2. أجرور الدّراسة المسائيّة.
3. العوائد المتحقّقة من تطبيق قرار مجلس قيادة الثّورة (المنحل) ذي العدد 160 لسنة 1985.
4. النّسب المئويّة المخصّصة لصندوق مركز الوزارة من الرّسوم المتحصّلة من الجامعات والكلّيّات الأهليّة.
5. إيرادات مكاتب الخدمات العلميّة والاستشاريّة.
6. الإيرادات النّاجمة من خدماتها ونشاطاتها.
7. الأرباح المتحقّقة من استثمار أموالها المنقولة وغير المنقولة.
8. المنح، والهبات، والتّبرّعات، والوقف، والاكتتاب وفق التّشريعات النّافذة.

ب/ يجري الصّرف من (صندوق التّعليم العالي) وفق القواعد والإجراءات الخاصّة بالتّصرّف والإيرادات الموجودة في الفقرة (أ) المذكورة آنفًا، وبالنّسب والأغراض المحدّدة في القوانين والقرارات المنظّمة لها، والتّعليمات الخاصّة بها.

ثانياً: تحليل وتطوير التشريعات

من خلال دراسة وتحليل طبيعة نشاط وزارة التعليم العالي، وتشكيلاتها التعليمية، والبحثية، والإدارية، يمكن استخلاص جملة من الخدمات المقدمة لفئات متعدّدة، مثل طلبة الدّراسات الأولى، وطلبة الدّراسات العليا، والطلّبة الدّارسين خارج العراق، فضلاً عن جهات مثل الجامعات، والكليات الأهلية، ووزارة التّربية، كما إنّ هذه الخدمات تقدّم بشكل مباشر من الوزارة إلى هذه الفئات، وبذلك يمكن تحديد مقدار أجر موضوعي يقابلها مع تحديد طرفي العملية بشكل واضح.

إن الخدمة الرئيسية التي تقدمها الوزارة تتمثل في التعليم العالي، وهي على نوعين: الدراسة الأولية للحصول على شهادة الدبلوم والباكالوريوس، والدراسة العليا للحصول على الشهادة العليا مثل الدبلوم العالي، والماجستير، والدكتوراه، وهذه الخدمات مقدمة بشكل مجاني للمشمولين بالخطة الدراسية، وبالإمكان استيعاب أعداد إضافية مقابل زيادة الطاقة الاستيعابية للبنى التحتية، وتعزيز الملاكات التدريسية، وتوفير المستلزمات مع عدم المساس بأولويات الرصانة العلمية.

وعليه تتطلب هذه الأهداف سعيًا متواصلًا ومدعومًا بغية تحقيقها، وتحسين مخرجاتها، بما يدفع البلد ككل إلى مصاف الدول المتقدمة، ومشاركة خبراته وإمكاناته؛ إذ تخصصّ الدول المتقدمة جزءًا لا يستهان به من موازنتها للإنفاق على التعليم، ولدعم حركة البحث العلمي فيها، كما تسعى الدول النامية لرفع مستوى الإنفاق على التعليم لتنمية مجالاتها كافة، فقد بلغت نسبة الإنفاق على التعليم في بعض الدول العربية 18%، بما فيها التعليم الأولي، والعالي، والبحث والتطوير، بينما يرصد ما لا يزيد عن 3% في الموازنة الاتحادية في العراق للتعليم العالي والبحث العلمي، وهذه النسبة لا تتفق بالكامل لأسباب منها، عدم توافقها والمخططات، وعدم تلبية الحاجة الفعلية للعملية التعليمية، كما إنها لا تمّول بالسبيلة الكافية.

المرحلة الأولى (ما بعد الأزمة المالية)

من خلال الاستفادة من التشريعات النافذة بتعديلها وتحديثها لتحاكي الحاجة الفعلية، إذ صدر قرار مجلس الوزراء رقم 340 لسنة 2016 بناءً على طلب مقترح من الدائرة المالية في الوزارة لتوظيف موارد قبول الطلبة على نفقتهم الخاصة (الأجور الدراسية) في تعزيز ودعم القطاع التعليمي بالكامل من خلال توسيع المباني، وتهيئة مستلزمات العملية التعليمية، وأجور محاضرين خارجيين، ولاحقاً تضمنين هذا القرار في التعديل الثالث لتعليمات صندوق التعليم العالي رقم 171 لسنة 2018 لإضفاء صفة تشريعية أقوى قانونياً، ويوضح الملحق (1) المقترح الأولي والأسباب التي دفعت الوزارة لتقديمه والسعي إلى تحقيقه.

ضمنت هذه التشريعات الجوانب الآتية:

1. سلطة القرار: ضمان أن تكون سلطة القرار أقرب إلى نشاط المؤسسة وأولويات العمل بها وحل مشكلاتها.

2. السياسة المتبعة: اعتماد سياسة مالية داخلية للوزارة ضمن خريطة واضحة ومكتوبة، مع متابعة التنفيذ، وتقييم ذلك دورياً.

3. مراكز توليد الإيراد: التركيز على أن تكون الوحدة الاقتصادية، التي تولد الإيراد هي ذاتها المنتفعة منها، مع السماح بنسبة مشاركة للوحدات المماثلة بالنشاط، ومن هنا نتج عن تنفيذ مضمون هذا القرار الآتي:

- تقنين موارد النفقة الخاصة وحصرها بالكلية أو المعهد بصفتها مركز النشاط التعليمي.
- اعتماد الجامعات بشكل كبير على هذه الموارد في استكمال مشاريعها الاستثمارية ذات الطابع التعليمي، وحمايتها من الاندثار.
- تقليل الاعتماد على الموازنة التشغيلية في ضمان استمرار العملية التعليمية وتهيئة مستلزماتها.
- مواجهة قلة الملاك التدريسي في أغلب الجامعات (خصوصاً المستحدثة) من خلال رفده بالمحاضرين الخارجيين من حملة الشهادات العليا.
- إحداث بعض التوازن والتعاون بين الجامعات من خلال المنح المالية.

من ناحية أخرى يمكن للوزارة تحديد المفاصل ذات الأولوية، التي تحتاج إلى دعم مالي لدفع عجلة العملية التعليمية، التي هي بالأساس ذات وتيرة متصاعدة، ومن هذه الأولويات:

- إنشاء قاعات دراسية.
- إنشاء مختبرات علمية.
- إنشاء أقسام داخلية.
- سد النقص الحاصل في الملاكات التدريسية.
- توفير ملاكات تدريسية للتشكيلات المستحدثة.

جدول رقم (5): خلاصة المشاريع المنفذة من صندوق التعليم العالي لغاية (2023/8/30).

المشاريع المنجزة		المشاريع المستمرة	
العدد	خطة	خارج الخطة	خطة
46	443	5	126
980,311,296,46	120,969,208,44	527,426,990,25	320,725,078,12
100,281,505,90		847,151,069,38	
	128,574,432,947		
المجموع الكلي			

ويمكن الملاحظة من الجدول (5) عدد المشاريع الاستثمارية، التي كانت مدرجة في الموازنة الاستثمارية للدولة لغاية 2014 والبالغة 51 مشروعاً، مع إنجاز 46 مشروعاً منها لغاية تاريخه بكلفة تقارب 46,3 مليار دينار من تمويل صناديق التعليم العالي (من الأجور الدراسية حصراً)، وعجزت الموازنة عن تمويلها واستكمال تنفيذها على الرغم من أنها كانت ضمن الخطة الاستثمارية، وتُركت لتندثر رغم الأموال المصروفة عليها سابقاً، ورغم الحاجة الماسة إليها في استيعاب القبول المتزايد للطلبة، وما زالت الوزارة مستمرة في تنفيذ المشاريع الـ 5 المتبقية بكلفة تجاوزت 25,9 مليار دينار لغاية الآن.

فضلاً عن ذلك شرعت تشكيلات التعليم العالي في استحداث مشاريع جديدة خارج الخطة الاستثمارية، واستطاعت تمويلها من الموارد ذاتها، وبلغ عدد هذه المشاريع 569 مشروعاً، مع إنجاز 443 مشروعاً لغاية تاريخه، وبكلفة تتجاوز 44,2 مليار دينار، وما زالت الوزارة مستمرة في

تنفيذ 126 مشروعاً آخر من الموارد ذاتها، وبكلفة وصلت إلى 12 مليار دينار، وهي في ارتفاع مستمر.

المرحلة الثانية المتابعة والتقييم

لم تقتصر التجربة على الاستمرار بالتطبيق بدون أن تعتمد إلى تقييم النتائج وتحليلها للاستفادة منها في تحديثها وتعزيزها وفقاً لما توصلت إليه تلك النتائج؛ إذ تمثلت المرحلة اللاحقة لتطبيق التعديل التشريعي في إعادة ترتيب الأولويات، وبلورة الأفكار لاستحداث بنية تحتية أوسع نطاقاً، وذات بعد علمي أكبر، مثل، المراكز البحثية، والمختبرات، وتجهيزها بما يلزم لانطلاق عملها واتفاقها والمعايير العالمية، مع اقتراح التعديل الرابع لتعليمات صندوق التعليم العالي الذي تضمن:

- تعزيز صلاحية المنح والإعانات بين صناديق الوزارة وتشكيلاتها، إذ إن هذه الصناديق جميعها تخضع لتشريع واحد وتتولد إيراداتها من أنشطة متماثلة، وهذا يضمن التعاون بين التشكيلات في حال حدوث تدني في إيرادات أحد تشكيلات الوزارة، فيمكن تعزيزها من تشكيل آخر ذي إيرادات أعلى، أي معالجة الاختناق أينما وجد في مفاصل العملية التعليمية بوصفها عملية ذات حلقات مترابطة.
- توجيه الفائض المتراكم في الصناديق نحو فئات اختناقات العملية التعليمية، وهو ما يعزز تفويض صلاحية المصادقة على القرار، وتنفيذه في المؤسسة التعليمية، التي تؤدي النشاط لتعزيز صنع القرار فيها، وتقليل المركزية.
- إعادة ترتيب أولويات الإنفاق من خلال تعزيز نسبة الإنفاق على فئات اختناقات العملية التعليمية، وجعلها النسبة الأكبر.

وبعد أن أصبحت التجربة ذات متانة أكبر، وبدأت نتائجها بالظهور بشكل أكثر فاعلية بالمتابعة المركزية، وتقييم النتائج، اقترح التعديل الخامس لتعليمات صندوق التعليم العالي، الذي تضمن طلب توجيه الموارد بنسبة أعلى إلى فئات اختناقات العملية العلمية، لتكون نسبة (70%) بدلاً من (30%) على حساب الحوافز والمكافآت، لتكون (30%) بدلاً من (70%)، وفي ضوء ذلك صدر قرار مجلس الوزراء المرقم (359) لسنة 2022، وضمن ذلك بتعديل التعليمات ليكتب

التعديل الصفة التشريعية، ويعتمد من قبل الوزارة، ما يشكل منعطفًا جديدًا ساعد الوزارة في تجاوز الأزمة المالية، سواء أكانت التحفيز، أم التمويل.

ضمنت هذه التعديلات في النصوص توجيه الإنفاق نحو فك اختناق الموازنة بشكل أكبر؛ بسبب استمرار حالة ضعف التخصيصات المرصدة مع استمرار العملية التعليمية، وازدياد النمو في البنى التحتية والملاكات، وما تحتاجه من دعم مالي مستمر ومتواصل لا يمكن معه انتظار دعم الموازنة.

من التجربة المعتمدة لدى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي نجد أن الوزارة تمكنت من خلال التحليل والتقييم المستمر للتشريعات النافذة ومواءمتها ومتطلبات الأداء الفعلي لضمان استمراريتها، وتحقيق أهدافها وفق القانون، وقد أجابت عن تساؤلات الدراسة، وحققت فرضيتها بتمكّنها من تحقيق الموارد بمعزل عن الموازنة الاتحادية مع توفر إرادة حكومية تمثلت بإصدار قرارات من مجلس الوزراء مكّنت الوزارة من ذلك.

المبحث الثالث: نموذج مقترح لتطبيق تجربة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في الوزارات والمؤسسات الحكومية

من خلال ما سبق عرضه في الجانب النظري من الدراسة، وما تضمنته التجربة المطبقة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، يمكن أن تقترح الدراسة الخطوات الآتية لتطبيقها في الوزارات، والمؤسسات الحكومية الأخرى:

أولاً: خطوات توليد الإيراد

1. تحليل نشاط المؤسسة إلى أنشطة فرعية، فكل مؤسسة حكومية، سواء أكانت إنتاجية، أم خدمية، أم أنشطة رئيسية، أم فرعية موجهة لتستهدف فئات محدّدة مستفيدة من جهات أو أفراد.

2. مراجعة الإيرادات العامة المشتركة مع الموازنة، التي في الغالب تمثل إيرادات النشاط الرئيس للمؤسسة الحكومية، وتكون منظّمة بتشريعات قانونية نافذة، إذ لا يمكن المساس بالرسوم السيادية، التي شرّعت مسبقاً بدون الرجوع إلى الجهات التشريعية ذات الصلاحية.

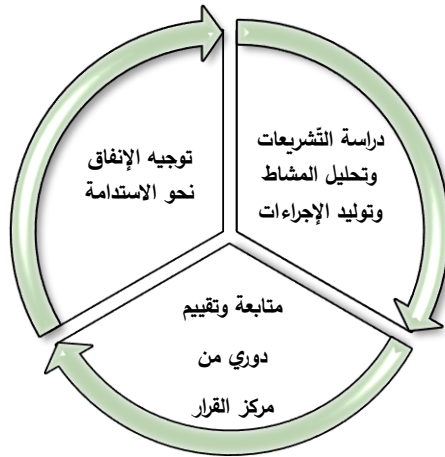
3. تحليل التشريعات التي تنظم النشاط؛ إذ إنها شرّعت في ظروف سابقة ولأسباب موجبة في حينها، ومن الممكن ظهور أسباب أكثر وجوباً وظروف مختلفة في الوقت الحالي.
4. موازنة أهمية كلّ نشاط مع الإيراد المرتبط به؛ إذ إنّ بعض الإيرادات قد وردت في التشريعات بمقدار معيّن، حدّد في ظروف اقتصادية مختلفة، أو قد يكون النشاط إيراد مرتبط به نظراً لعدم بروز أهميته سابقاً، وهنا لا بدّ الأخذ بنظر الاعتبار تكاليف النشاط، وما يترتّب على تأديته من جهد ووقت تستنزفه المؤسسة، وملاكات مؤهلة، أو تحتاج إلى تأهيل، وغيرها من المتطلبات.
5. دراسة حجم الطلب على كلّ نشاط والفئات المستهدفة منه، إذ ليس من المفيد التركيز على نشاط ذي طلب محدود وبتكاليف قليلة، كما أنّه ليس من توجّه البلد فرض إيراد على نشاط موجّه لفئات ذات قدرة مالية ضعيفة، بل يحبّز أن يكون الطلب عليه مرتفعاً، ويستهدف فئات ذات قدرة مالية مرتفعة، أو متوسطة؛ ممّا يصبّ في دعم الاستدامة الاجتماعية.
6. التركيز على استمرارية وديمومة النشاط المولّد للإيراد، ومع الأخذ بنظر الاعتبار عوامل التضمّن الاقتصادي، والسياسة المالية المتبعة في البلد، لتتمكّن المؤسسة الحكومية من الاستفادة من الأنشطة بشكل مستدام.

ثانياً: خطوات توجيه الإنفاق

1. تحليل متطلبات الإنفاق يساهم في دعم الخطوات المذكورة آنفاً لتتمكّن المؤسسة من موازنة تكاليف النشاط مع الإيراد المطلوب لتغطيتها عن طريق تحليل الكلفة والمنفعة لكلّ نشاط، مع الأخذ بنظر الاعتبار المحدّدات السياسية والاجتماعية أيضاً.
2. التركيز على زيادة الإنفاق في الأوجه التي تولّد الإيراد ومجالات تحسين نوعية النشاط، إذ لا بدّ من استدامة الإيرادات عن طريق تغذية النشاط الذي تتولّد منه.
3. ضرورة التوجّه نحو النفقات التي تخفّف عن الموازنة الاتحادية في فصول الإنفاق جميعاً من غير الرواتب والمخصصات.

ثالثاً: خطوات تشريعية ومتطلبات أخرى

1. دراسة وتحليل وتقييم التشريعات النافذة لكل وزارة أو مؤسسة حكومية، وإيجاد السند القانوني، لتمكينها من تحقيق الإيرادات، وضمان استمرارها، وتحديد أوجه صرفها.
2. تحديد مركز صنع القرار داخل المؤسسة؛ إذ إنّ خطوات تحليل التشريعات، وتحليل الأنشطة، يجب أن تتبع من مركز النشاط تحديداً، بصفته الجهة الأكثر إلماً ومعرفةً، بما يتطلّب من تكاليف ومؤهلات، والقدرة الأكثر على تحديد توجيه الإنفاق نحو التغذية المستمرة لاستدامة الإيراد المتولّد.
3. مراجعة ومتابعة وتقييم مستمر للنتائج، إذ يتطلّب نجاح أيّ خطة موضوعة، بعد متابعتها على أكثر من مستوى، مع تقييم خطواتها دورياً، وتحديد المدة الكافية لظهور نتائج معول عليها.
4. التطوير والتحديث في ضوء التقييم.



شكل رقم (1): يوضّح انموذج الدراسة (من إعداد الباحث).

الفصل الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

1. إنّ الشّكل التّقليدي لموازنة البنود لم يعد ذا فائدة لرسم الأهداف أو الرّقابة على مدى تحقيقها.
2. على الوزارات والمؤسسات الحكوميّة ابتكار الحلول والمعالجات من واقع تشريعاتها النّافذة تجنّباً لأيّ عجز في الموازنة الاتّحاديّة.
3. إنّ توليد الإيراد المستدام يحتاج إلى تحليل لأنشطة المؤسسة الحكوميّة، ومواءمة إنتاجها من سلع وخدمات مع السّوق، والجهات المستفيدة، بما يضمن استمراريّتها.

ثانياً: التوصيات

1. ضرورة إعادة النّظر في أسلوب إعداد الموازنة، ومراحلها، وتوقيتاتها، والجهات المشاركة فيها.
2. اعتماد تجربة وزارة التّعليم العالي والبحث العلمي بإنشاء صناديق في الوزارات والمؤسسات الحكوميّة كافّة، واستحداث أنشطة ذات منفعة، تضمن تحقّق الإيراد مع التّأكيد على الاستدامة الماليّة.

المصادر

- (1) الحلّو، عقيل حميد، جبير، زينب شاكر "رؤية استشرافية مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سياديّة داعمة للموازنة العامّة ولتطوير أداء الاقتصاد العراقي"، بحث منشور سنة 2019.
- (2) الحسني، عيادة سعيد حسين، سالم، محمّد رحيم "استدامة الماليّة العامّة وسبل تحقيقها في العراق"، بحث منشور في مجلّة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصاديّة والإداريّة العدد 29 لسنة 2020.
- (3) الجميلي، فراس، مجبل، إسماعيل، "أثر الاستدامة الماليّة على مشكلة عجز الموازنة في الاقتصاد العراقي للمدّة من 2005-2020"، بحث منشور في مجلّة اقتصاديات الأعمال المجلّد 3، العدد 45، سنة 2022.
- (4) العواد، أسعد عبد الوهاب، "أساسيات المحاسبة الحكوميّة"، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنّشر، لبنان، الطّبعة الأولى 2012.
- (5) السّيلاوي، محمّد عبد الرّضا حسين، "الرّقابة البرلمانيّة على تنفيذ الموازنة العامّة في العراق"، بحث منشور في مجلّة المعهد، العدد 13 لسنة 2023.
- (6) المشهداني، بشرى نجم، ياسين، سناء أحمد، إبراهيم، سحر طلال، "المحاسبة الحكوميّة: مفاهيم نظريّة وتطبيقات عمليّة"، الذّكرة للنّشر والتّوزيع، الطّبعة الأولى 2017.
- (7) شنان، هوشيار، "الموازنة العامّة للدولة، مفهومها، مكوّناتها، إجراءات تشريعها والرّقابة عليها"، بحث مقدّم إلى مجلس النّواب/ دائرة البحوث/ قسم بحوث الموازنة 2022.
- (8) عليوي، عبد نجم، "دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامّة للدولة في العراق للسّنوات من 2003-2007"، بحث منشور في مجلّة الغري للعلوم الاقتصاديّة والإداريّة 2022.

(9) أحمد، نضال رؤوف، مسير، حيدر جمعة، "دور الحصر الضريبي في تمويل الموازنة العامة في العراق"، بحث تطبيقي في الهيئة العامة للضرائب"، بحث منشور في مجلة المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية/ جامعة بغداد، العدد 25 لسنة 2022.

(10) طاهر، ميرخاس عارف، الصّفار، أحمد سليمان، "دور الموازنة العامة في تخفيض مستويات الفقر والبطالة في العراق للمدة 2010-2020"، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية لجامعة زاخو، العدد 11 لسنة 2023.