

بدائل تمويل الموازنة العامة في ظل انخفاض
أسعار النفط
(دراسة حالة في وزارة المالية - دائرة الموازنة)

الأستاذ المساعد الدكتور صبيحة برزان العبيدي
الكلية التقنية الإدارية / بغداد

المستخلص

يهدف البحث إلى إبراز أهم الجوانب التي تسببت بظهور الأزمة المالية التي يتعرض لها بلدنا نتيجة انخفاض أسعار النفط والذي يعد المصدر الأكثر تأثيراً في تمويل الموازنة العامة ، ولتحقيق أهداف البحث تم تقسيم البحث إلى جانبين ، يشمل الجانب الأول في محوره الأول الإطار النظري للموازنة العامة وتضمن المحور الثاني أساليب تمويل الموازنة والعوامل المؤثرة فيها ، أما الجانب الثاني فقد تضمن دراسة حالة الإيرادات المقدرة لكل موازنة من الموازنات عينة البحث ، في وزارة المالية دائرة الموازنة ، وذلك من خلال دراسة مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة وللفترة من 2010 ولغاية 2015 ، والتعرف على المصادر ذات النسبة الأكبر و التأثير الملموس في تمويل الموازنة العامة من خلال الاطلاع على النشرات والقوانين التي تصدرها وزارة المالية، التي تناولت الموضوع وبحث القوانين الخاصة بإعداد الموازنة العامة للدولة للوصول إلى المقترحات التي من شأنها تعزيز الاقتصاد العراقي وتنوع مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة ، وبإختام قدمت الباحثة مجموعة من التوصيات التي تأمل أن تأخذ طريقها للمناقشة والتطبيق .

المصطلحات الأساسية للبحث : الموازنة العامة للدولة ، مصادر تمويل الموازنة العامة، الإيرادات من النفط الخام ، الإيرادات من الضريبة ، الإيرادات من المساهمات الاجتماعية ، المنح والمساعدات ، بيع الموجودات غير المالية ، السياحة الدينية ، القطاع الزراعي .

Abstract:

The research aims to highlight the most important aspects that caused the emergence of the financial crisis faced by our country as a result of lower oil prices, which is the most influential in the financing of the public budget of the source, and to achieve the objectives of the research were divided research to both sides, including the first side in the first axis the theoretical framework of the general budget and ensure The second axis finance the budget and the factors affecting the methods, and the second side has included the case of the estimated revenue for each balancing of budgets, research sample study, the Ministry of Finance Budget Department, through the study of financing the state budget sources and for the period from 2010 - 2015, and the identification of sources The largest percentage and significant influence in the financing of the general budget through access to publications and laws issued by the Ministry of Finance, which dealt with the subject and search laws for the preparation of the state budget to arrive at proposals that would strengthen the Iraqi economy and the diversity of financing the state budget sources, and the close provided the researcher group of recommendations, which hopes to take the way for discussion and application.

Key words of the search : the public budget, sources of financing of the general budget, revenue from crude oil, revenue from the tax, revenue from social contributions, grants and aid, the sale of non-financial assets, religious tourism, and the agricultural sector.

المقدمة

يواجه العراق ظروف سياسية وأمنية وتشريعية ، أثرت بشكل كبير في الكثير من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والتي أدت إلى أزمة اقتصادية يعاني منها البلد ومنذ أكثر من سنة، ومن الأسباب الأساسية والتي ساهمت في حدوث هذه الأزمة ، هو اعتماد الدولة في إعداد تخصيصات الموازنة العامة على واردات النفط بشكل اكبر بكثير من الموارد الاقتصادية الأخرى ، إذ تراوحت نسبة واردات النفط المقدرة في تمويل الموازنة العامة للسنوات عينة البحث أكثر من 94% إلى 97% ، أما النسبة المتبقية تمثل ما ساهمت به بقية المصادر الاقتصادية. إذ تعتمد الدولة في إعداد الموازنة على أساس أسعار برميل النفط الواحد وكمية النفط المصدر ، وهذه العوامل ترتبط بالعديد من العوامل منها تقلبات الأسعار والطلب على النفط الخام ، لذلك أصبح لزاما على الدولة توفير مصادر أخرى لتمويل الموازنة العامة من خلال الاهتمام وتقديم الدعم المالي للقطاعات الاقتصادية المتمثلة بالقطاع الصناعي ، القطاع الزراعي ، النقل والمواصلات ، والسياحة ، والاهتمام بتقديم الخدمات لهذه القطاعات والدعم المالي اللازم للنهوض بها وتشغيل الأيدي العاملة، إضافة إلى إعادة أعمار البنى التحتية والإسراع بتشريع القوانين التي تسهل عملية جذب الاستثمارات إلى داخل البلد، وبالتالي تحقيق النمو الاقتصادي المطلوب والوصول إلى مصاف الدول المتقدمة وتحقيق الرفاهية الاجتماعية للبلد.

المبحث الأول - منهجية البحث

أولا : مشكلة البحث :

يعاني الاقتصاد العراقي من أزمة مالية ، والتي ظهرت في منتصف عام 2014، والتي أثرت بشكل مباشر في كافة جوانب الحياة في مجتمعنا، مما أدى إلى إفرزات كثيرة تتطلب الدراسة والبحث للوصول إلى حلول ناجعة ، كان السبب الرئيس في هذه الأزمة هو الاعتماد في إعداد تقديرات الموازنة على مورد اقتصادي واحد بنسبة اكبر وهو الإيرادات من مبيعات النفط الخام ، إضافة إلى احتساب الإيرادات الناجمة عن تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر معين للبرميل الواحد ومعدل تصدير قدره محدد يوميا ، والسعر المحدد يكون غير ثابت ويرتبط بالكثير من العوامل السياسية والاقتصادية ولاحظنا في الآونة الأخيرة هبوط أسعاره إلى أدنى مستوياته ، مما اثر سلبا في تنفيذ الموازنة المتمثلة بتوفير النفقات الضرورية للأغراض المخصصة لها ، لذلك تتمثل مشكلة البحث في التساؤلات التالية:-

1. هل إن إيرادات النفط الخام تسد النفقات وتسد العجز المالي ، فيما لو تم اعتمادها كمورد أساس في تمويل الموازنة العامة للدولة ؟
2. هل بالإمكان تطوير أنشطة القطاعات الاقتصادية الأخرى في البلد وجعلها تمثل موردا يفوق إيرادات النفط الخام؟

ثانيا : أهمية البحث :

من أهم متطلبات الإصلاح الاقتصادي، هي دراسة واقع الموازنة العامة بشكلها الحالي وموارد تمويلها ، والتعرف على مواطن الخلل التي أدت إلى حدوث الأزمة الاقتصادية الحالية التي مر بها البلد ، وبالتالي فإن أهمية البحث تتجلى في التركيز على الأساليب البديلة والتي يمكن اعتمادها في تمويل الموازنة العامة للدولة . إذ يستمد البحث

أهميته من المستجدات الاقتصادية في العراق بعد إقرار موازنة 2015 والإجراءات التي أعلنت للتكشف وتقليص النفقات في كافة الوزارات ومما انعكست سلباً على إعداد موازنة 2016 ، وبالتالي اثر سلباً في كافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

ثالثاً : أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحقيق الأهداف التالية :

1. التعرف على موارد تمويل الموازنة العامة للدولة في العراق ومعدلات النمو لفترات البحث.
2. دراسة وتحليل أسباب الأزمة الاقتصادية الحالية التي يعاني منها العراق.
3. التعرف على الآثار التي أفرزتها هذه الأزمة على كافة الأنشطة في البلاد.
4. وضع الحلول والمقترحات اللازمة للحد أو التقليل من حدة الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها البلد .

رابعاً : فرضيات البحث : يستند البحث على فرضيتين رئيسيتين :

1. الفرضية الرئيسية الأولى :- إن الاعتماد في تمويل الموازنة العامة للدولة على مورد واحد والذي يتمثل بإيرادات النفط الخام بنسبة اكبر بكثير من موارد التمويل المتاحة يؤدي إلى حدوث أزمات اقتصادية نتيجة التغير في أسعار برميل النفط التي خططت موارد الموازنة على أساسه.
2. الفرضية الرئيسية الثانية :- بالإمكان استخدام موارد اقتصادية أخرى غير النفط في تمويل الموازنة العامة للدولة والتي من شأنها حل الأزمة الاقتصادية الحالية.

خامساً : أساليب البحث:

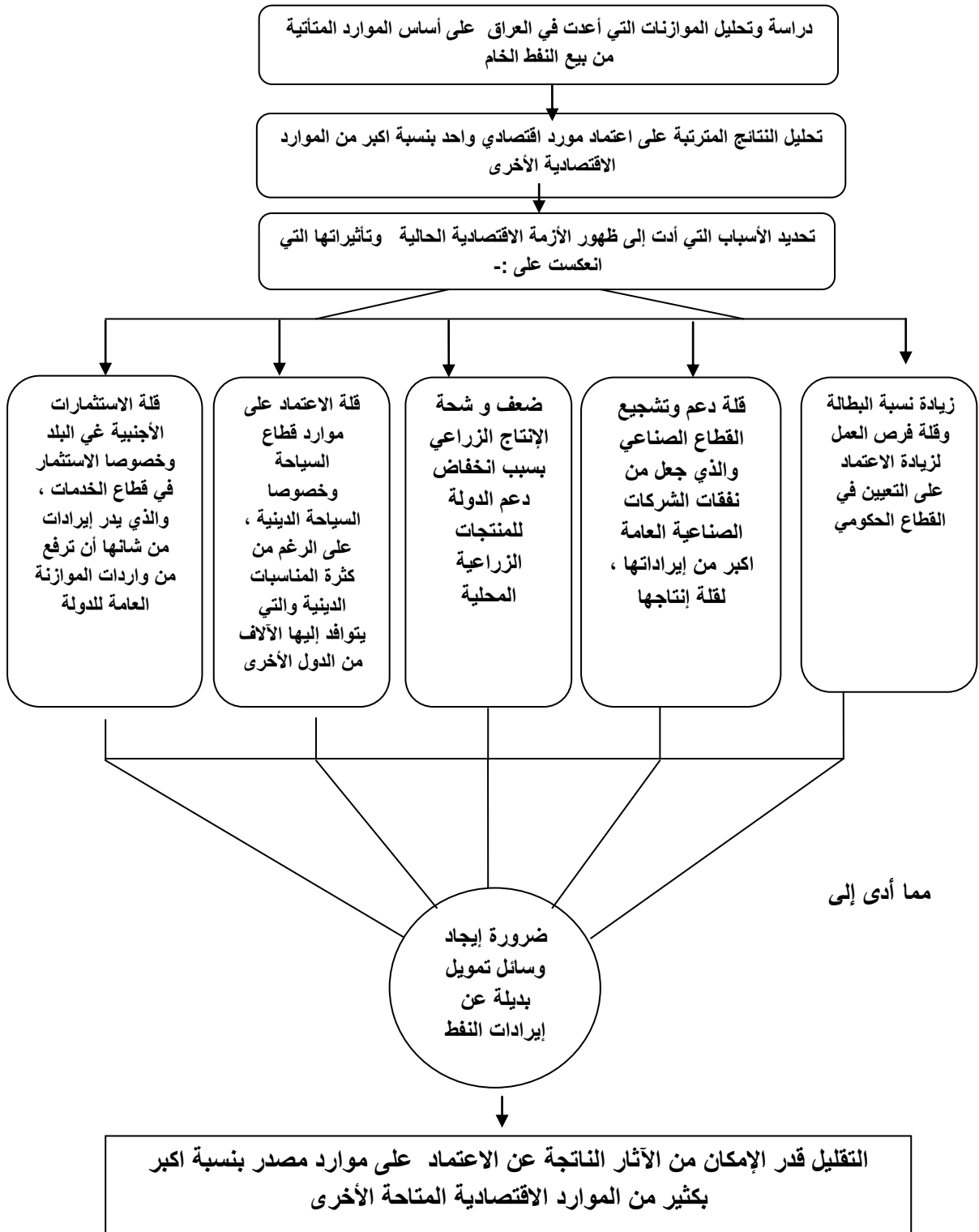
اعتمدت الباحثة في تناول الموضوع على ما يأتي :-

1. تم تناول الإطار النظري للبحث من خلال الاطلاع على ما تناولته الأدبيات المالية العامة والمحاسبية في موضوع الموازنة العامة للدولة سواء من خلال الكتب والدوريات أو ما يتم نشره في المواقع الالكترونية من خلال شبكة الانترنت.
2. لغرض اختبار فرضيات البحث قامت الباحثة بتحليل ودراسة الموازنة العامة للدولة لمدة خمس سنوات ماضية للسنوات 2010، 2012، 2011، 2013، 2015 ، مع الأخذ بنظر الاعتبار أن موازنة سنة 2014 لم تقرر بقانون الموازنة العامة للدولة ولم تنشر بالجريدة الرسمية، إضافة إلى دراسة وتحليل مؤشرات النمو للقطاعات الاقتصادية العاملة بالعراق.

سادساً : عينة البحث : -

تم تطبيق البحث في وزارة المالية العراقية ، الدائرة الاقتصادية، من خلال دراسة وتحليل الموازنات العامة للسنوات (2010، 2011، 2012، 2013، و2015) .

الشكل (1) المخطط الإجرائي للبحث



الشكل : إعداد الباحثة

الجانب النظري - الإطار النظري

أولاً: خلفية نظرية عن الموازنة العامة

يرتبط إعداد الموازنة العامة لأية دولة بدالة هدف معينة تعمل بنود الموازنة على تحقيقها. كما تتم عملية الإعداد على وفق معايير دولية معتمدة تتعلق بشفافيتها من خلال أربع مجالات أساسية هي: وضوح الأدوار والمسؤوليات ، إتاحة المعلومات للجميع، إعداد وتحضير معن للموازنة وتطبيق معن لها وخاضع للرقابة ، وضمانات بأن تتم العملية بكافة مراحلها بنزاهة تامة.

أما المقصود بدالة الهدف هنا هي وجود مجموعة من الأهداف المتفق عليها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويتم تحقيق هذه الأهداف في إطار إستراتيجية وطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومن خلال مجموعة سياسات وبرامج وآليات تنفيذ (محددة بدقة) . وعلى وفق ذلك ينبغي استخدام الموازنة العامة كأداة أساسية في تنفيذ إستراتيجية التنمية من خلال اعتبارها برنامجاً تنموياً (سنوياً) ضمن الإطار الإجرائي والمؤسسي والقانوني العام لهذه الإستراتيجية .

ثانياً: تعريف الموازنة : - هي عبارة عن 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.

أ. موازنة القطاع الحكومي الممول مركزياً هي موازنة تخصيصية وتخطيطية.

ب. تتضمن موازنة القطاع الحكومي الممول مركزياً جميع الموارد المتوقع تحصيلها من مصادر التمويل التي تقع مسؤولية جبايتها على الوزارات والتقسيمات المرتبطة بوزارة ، كما تتضمن التخصيصات المعتمدة لاستخدامها خلال السنة المالية.

ج. عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة ، فهي أساساً عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن بها الموظفين الرسميين على مختلف المستويات الإدارية أن يقوموا بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرنامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج الممكنة من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فاعلية للموارد المتاحة.

ومن خلال ما تقدم ترى الباحثة بأن الموازنة (هي مجموعة من الأهداف والبرامج التي تقرر الدولة تنفيذها بوحداتها المختلفة خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة ، معبراً عنها بتكاليفها المالية، وتحديد مقدار ومصادر الأموال المقرر تحصيلها خلال نفس الفترة لسد تلك التكاليف).

ثالثاً: أهداف الموازنة العامة : تهدف الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف على مستوى الدولة ، ويمكن تلخيصها بالشكل الآتي :- (مشكور ، وآخرون ، 2014 : 43-44)

1. **أهداف تخطيطية :-** تهدف الموازنة العامة للدولة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في عملية التخطيط واتخاذ القرارات من خلال الآتي :-

- أ. تقدير النفقات للوحدة الحكومية للفترة القادمة.
- ب. تقدير الإيرادات ومصادر التمويل المتنوعة.
- ت. الربط والتنسيق بين الموازنة كبرنامج سنوي وبين خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- ث. التنسيق والتوافق بين وحدات الجهاز الحكومي.
- ج. وضع برنامج زمني لتنفيذ الموازنة.

1. أهداف رقابية: ترتبط الرقابة بهدف معين وتكون مسؤولة عن تحقيق ذلك الهدف بأفضل الوسائل، ومن ذلك يمكن ان يحدد الهدف الرقابي للموازنة العامة بكونها أداة للرقابة المركزية على المال العام وان تحقيق الوفورات عند تنفيذ الموازنة واقترب التخطيط من التنفيذ الفعلي وتعديل الانحرافات يعتبر المهمة الأساسية للأهداف الرقابية حيث من خلال ذلك يمكن قياس الأداء الفعلي للبرامج والأنشطة الحكومية. (السعيري وفريح ، مصدر سابق : 18)

2. أهداف سلوكية: تهدف الموازنة إلى التأثير في سلوك واتجاهات العاملين بالجهاز الحكومي للدولة وتركز على الدور الذي تلعبه الموازنة في قياس الأداء وطرق هذا القياس والتقارير الخاصة ببيانات أداء العمل للأفراد بحيث تساعد على توجيه وتطوير وتنظيم الإدارة الحكومية مما يعطي مساهمة العاملين في إعداد الموازنة ووضع أهداف ومعايير مقبولة على اعتبار إن هذا الجهاز يمثل الجهة الاستشارية للإدارات العليا.

رابعاً: قواعد (مبادئ) اعداد الموازنة العامة للدولة في العراق

تخضع الموازنة العامة للدولة إلى مجموعة من المبادئ العلمية عند الإعداد ويطلق عليها في بعض الأحيان قواعد الموازنة ومن هذه المبادئ:- (ألعبيدي، 1985: 43-44)

1. مبدأ سنوية الموازنة: وهو أن تعطى التقديرات للنفقات والإيرادات لسنة واحدة بحيث تستقل كل سنة بنفقاتها وإيراداتها لتمكن السلطة التشريعية من فرض رقابة مستمرة على أعمال السلطة التنفيذية. وهي أفضل فترة تغطي جميع العوامل الموسمية التي تؤثر على الإنفاق العام وعلى الموارد العامة إضافة إلى أن هذه المدة تعطي فرصة لإجراء المقارنات للإيرادات وأوجه الإنفاق بين سنة وأخرى وتحديد اتجاهاتها ومدلولاتها، الأمر الذي يساعد على رسم سياسات الدولة التخطيطية والاقتصادية والمالية.

2. مبدأ شمول الموازنة: يقضي هذا المبدأ بان تتضمن الموازنة العامة للدولة على كافة تخصيصات النفقات العامة وتخصيصات الإيرادات العامة بصورة إجمالية وهذا يعني ان وحدات الدول المكلفة بجباية الإيرادات العامة ليس لها الحق في تنزيل النفقات العامة منها وقيد الصافي في موازنتها . اي عدم جواز تخصيص إيراد معين لمجابهة نفقة معينة. وهذا يستلزم تجميع كافة الإيرادات في صندوق الدولة لمواجهة نفقات وحدات الدولة المختلفة حسب ما مقرر لها من اعتمادات بموجب الموازنة.

3. مبدأ وحدة الموازنة:- يكون للحكومة موازنة واحدة تحتوي على كافة الإيرادات والنفقات , فالحكومة تمثل وحدة إدارية متكاملة وبالتالي فإن الموازنة تظهر في وثيقة أو مجلد . وان تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات

الدولة ، ووضع خطة مالية شاملة تنسق أوجه الإنفاق وتحصيل الإيرادات وتساعد على التعرف على المركز المالي للدولة ، وتنفيذ إجراءات الرقابة من قبل السلطة التشريعية . (اللوزي ، 1997 : 24)

4. **مبدأ النشر والعلانية:** يجب أن تنشر الموازنة وتبلغ إلى الجهات المختصة من حيث ما يخص الجمهور يفترض أن تنشر الإجماليات ومقدار الدعم والعجز والاتجاهات العامة الاقتصادية والاجتماعية للموازنة والإحصائيات الخاصة بالمقارنات بينها وبين الموازنات للسنوات السابقة . أما السلطة التشريعية فيفترض إبلاغها بالتفاصيل حسب الهيكل التنظيمي للدولة والتقسيم الجغرافي للوحدات الإدارية ومدى اتساق الموازنة مع خطط التنمية ويتم إبلاغ وحدات الدولة بما يخصها من تقديرات بصورة تفصيلية وتحليلية لتسهيل عملية التنفيذ والرقابة.

5. **مبدأ توازن الموازنة :** كانت النظرة التقليدية لمبدأ توازن الموازنة هو ينبغي أن تكون مجموع تقديرات الإيرادات العامة يساوي تقديرات النفقات العامة وهذا يعني عدم تحقيق وفرا أو عجزا في الموازنة. إن هذه النظرة مبنية على أساس تجنب العجز في الموازنة وكيفية تمويله فإذا تمت تغطيته عن طريق القروض فإن الفترة المالية التي تحقق فيها العجز ستستفيد من القروض المستلمة لتمويل العجز وتحتمل كلفتها (القروض والفوائد) المدة المالية اللاحقة ، هذا من جهة . أما من جهة أخرى فهو التجنب من التضخم وما يترتب عليه من محاذير اقتصادية. أما النظرة الحديثة لمبدأ توازن الموازنة فمفهومه أشمل واعم، إذ ينصرف إلى التوازن الاقتصادي الشامل (التوازن بين الدخل القومي المتوقع وبين الإنفاق القومي المتوقع)، أي ما تمارسه الموازنة بجانبها من إيرادات ونفقات من آثار على النشاط الاقتصادي.

خامسا: تقسيمات الموازنة العامة للدولة في العراق

إن المقصود بتقسيمات الموازنة أو تصنيف الموازنة هو وضع الاستخدامات والموارد في مجاميع أو أصناف رئيسية أو فرعية متجانسة ووفقا لمعايير معينة مع إعطاء كل مجموعة أرقام متسلسلة ومتدرجة لكي تشكل في النهاية نظاما متكاملًا يبين هيكل الموازنة العامة للدولة وإن كل مجموعة يكون لها دلالاتها وتخدم أغراضا معينة. ويوجد نوعين من الموازنة هما:- (مرعي، 2000 : 368)

1. **الموازنة الاستثمارية (موازنة الخطة السنوية) :** وتتضمن ما يتم تخصيصه من مبالغ لتنفيذ المشاريع الاستثمارية طويلة الأجل كالطرق والجسور والمشاريع الصناعية والزراعية والخدمية المختلفة التي تنتهي بإنشاء مشروع ما. والأسلوب المعتمد في تقسيم الموازنة الاستثمارية هو الأساس القطاعي أي إن المشاريع تقسم حسب القطاعات الاقتصادية كأن نقول القطاع الزراعي أو الصناعي ، الخدمي ، التشييد والبناء وما إلى ذلك.

2. **الموازنة الجارية (الاعتيادية) :** وتتضمن الإيرادات والنفقات الجارية للوحدات الحكومية الخدمية ذات الصلة المتكررة أي تلك النفقات التي تخصص للوحدات الحكومية للقيام بأداء المهام المكلفة بها والتي تساعد على استمرارية عمل الدولة بواجباتها في تقديم الخدمات لإفراد المجتمع وتسمى بالموازنة الاعتيادية لاختلافها عن الإنفاق الاستثماري. وللموازنة الجارية تقسيمات متعددة وذلك من أجل توفير البيانات التي تطلبها مختلف الجهات ذات الاهتمام بهذا الموضوع بشأن اتخاذ القرارات المناسبة على ضوءها أو إعداد الدراسات. وحيث أن الموازنة أداة من أدوات الإدارة المالية وأدوات من أدوات السياسة المالية فلا بد من أن تكون مهيأة لخدمتها من حيث تقديم البيانات الأساسية .

سادسا : دورة إعداد الموازنة العامة للدولة في العراق

1. مرحلة تهيئة مستلزمات إعداد الموازنة العامة من استمارات وجداول وتوجيهات وتعليمات بشأن الإعداد. وهذه المرحلة تقوم بها وزارة المالية حيث تهيئ الجدول اللازمة لإعداد الموازنة وتوزعها على الدوائر المعنية مع تعليمات كيفية استعمالها وتحديد تاريخ تقديمها الى وزارة المالية. (السعبري ، وفريح ، 1991 : 18)
2. مرحلة الإعداد الأولي للموازنة من قبل الدوائر الفرعية حيث ان كل دائرة من الدوائر يجب أن تتولى إعداد موازنتها وفق الأسس المحددة والبيانات الإحصائية المتوفرة والتوجيهات التي تصدرها وزارة المالية والوضع العام للدولة.
3. مرحلة المناقشة: من قبل الدائرة الأعلى لموازنة الدائرة الفرعية التابعة لها وتتولى تدقيقها والتأكد من مطابقتها للتوجيهات والتعليمات ثم تناقش الوحدات حول كل رقم من الأرقام الواردة في الموازنة وعلى الدائرة أن تثبت حقيقة احتياجها لهذا الرقم وبعد ذلك توحيد موازنات الوحدات لتشكّل موازنة الدائرة الرئيسية ثم ترفع إلى الوزارة المختصة.
4. مرحلة المناقشة من قبل الوزارة المختصة : وتتولى الوزارة تجميع موازنات الوحدات الفرعية التابعة لها وفحصها ومناقشة تلك الوحدات تفصيليا حول كل ما ورد في موازنتها وإجراء ما يتطلب تغييره أو إلغائه من مبالغ ثم توحيد وترسل إلى وزارة المالية.
5. مرحلة المناقشة من قبل وزارة المالية : وتتولى وزارة المالية/ دائرة الموازنة استلام موازنات الوزارات والدوائر الرئيسية المرتبطة بها وتدقيقها ومن ثم تحدد موعدا لمناقشة الوزارة والدوائر المذكورة حول ما ورد في موازنتها من طلبات تخصيص وعلى تلك الوزارات إثبات صحة الطلبات وذلك من خلال تعزيزها بالبيانات الإحصائية والأسس المقبولة.
6. مرحلة التشريع :وبعد ذلك توحيد تلك الموازنات التخمينية لكافة الوحدات الحكومية وترفع من قبل وزارة المالية إلى مجلس الوزراء لمناقشتها ومن ثم إلى مجلس البرلمان وبعد ذلك إلى يصدر قانون يسمى بقانون الموازنة العامة للدولة.
7. مرحلة التنفيذ: تعاد الموازنة بصيغة قانون إلى وزارة المالية لتتولى توزيعها إلى الوحدات الحكومية كل ما يتعلق بهالكي تبدأ بمرحلة التنفيذ وفقا لتعليمات تصدر عن وزارة المالية تتضمن الأسس لتنفيذ الموازنة لكي تلتزم الوحدات بتلك التعليمات والتوجيهات إضافة إلى التزامها بنود الموازنة.
8. مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة: تهدف الرقابة على تنفيذ الموازنة التأكد من سلامة التصرف بالأموال العامة والتزام الوحدات بتنفيذ الصرف بحدود الاعتمادات والمقيدة على الحسابات المختصة وإنفاقها للأغراض المحددة خلال فترة الموازنة وكذلك الحال بالنسبة إلى جباية الإيرادات على أن يكون وفق القوانين وقيدتها للحسابات المختصة حسب نوع الإيراد.

سابعاً : التخصيص والتمويل في الموازنة العامة للدولة :

استناداً إلى نظرية الأموال المخصصة ، فإن الوحدات الحكومية تقوم بالإنفاق وتحصيل الإيرادات وفقاً لما مخصص لها من أبواب الموازنة العامة للدولة ، وهذا يعني إن التخصيص يقصد به ، جميع المبالغ النقدية التقديرية المسموح بإنفاقها خلال الفترة القادمة المرصودة في الموازنة العامة للدولة ، أما مصطلح التمويل فيقصد به ، مجموع المبالغ النقدية الفعلية المحولة من البنك المركزي لتمويل الحسابات الجارية للوحدات الحكومية خلال السنة المالية لاستعمالها وفقاً للتخصيصات المعتمدة وقد أكد قانون الإدارة المالية في القسم (5/9) أن لا تلتزم بعملية صرف تزيد عما مخصص لها في الموازنة السنوية ما لم ينص على خلاف ذلك بقانون الموازنة. (مشكور ، مصدر سابق : 59)

المحور الثاني - مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة والعوامل المؤثرة فيها :

هنالك العديد من العوامل المؤثرة في مصادر التمويل الخاصة بالموازنة العامة للدولة والتي تعد الأساس في النمو الاقتصادي وبالتالي تمويل الموازنة العامة للدولة ويمكن تلخيص مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية في العراق بالشكل التالي :-

1. إيرادات النفط الخام : تتأثر إيرادات النفط الخام بسعر برميل النفط الخام ، ويعرف السعر بأنه القيمة النقدية أو الصورة النقدية للبرميل الواحد ، (الهيتي ، 2000 : 73) ويخضع السعر للكثير من التقلبات المستمرة بسبب طبيعة سوق النفط الدولية التي تتسم بالديناميكية وعدم الاستقرار ، مما انعكس ذلك على أسعار النفط وجعلها أسعاراً غير مستقرة والتي أصبحت مثيرة للقلق على المستوى العالمي منذ أوائل عقد السبعينات من القرن الماضي واستمرت لحد الآن وبالأخص بعد الارتفاعات الكبيرة خلال العامين 2006 - 2007 والتي بلغت ذروتها أكثر من 147 دولار للبرميل الواحد وحتى وصلت إلى 150 دولار للبرميل في شهر تموز من سنة 2008، لكن سرعان ما بدأت تنهوى بانحدار حاد حيث وصلت إلى أدنى مستوياتها بسبب الأزمة العالمية المالية التي عصفت بالاقتصاد العالمي في نهاية سنة 2008، والتي تركت آثاراً سلبية في الاقتصاد النفطي مما انعكس ذلك بشكل واضح على سوق النفط الدولية . (الوابك ، النشرة الاقتصادية الشهرية ، 2009 : 3)، إذ أدت هذه الأزمة إلى إيجاد نوع من عدم الاستقرار والتذبذب في الأسواق المالية العالمية، وإلى وجود حالة من الخوف الشديد في أوساط المستثمرين بشأن مستقبل الاقتصاد والاستثمار، الأمر الذي دفع بالكثيرين منهم إلى عدم الرغبة في تحمل المخاطر، والبحث عن استثمارات آمنة في قطاعات أخرى، بل دفعت البعض منهم للمطالبة بعلاوات عن المخاطر تفوق ما تقدمه الحكومات، علاوة على ما أحاطت بعمليات الاندماج والاستحواذ من شكوك وغموض حيال الصفقات التي تتضمن مبالغ جديدة من أدوات الدين. (فياض والزائدي ، 2009 : 10).

2. إيرادات القطاع الصناعي : بلغت نسبة مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي لتصل في المتوسط إلى نسبة 2.4% خلال السنوات (2008 - 2011)، وانخفاض القيمة المضافة الصناعية لتصل إلى قيم سالبة في عدد من الشركات هذا بالإضافة إلى ضعف أداء التصدير ، مما أدى إلى توقف الإنتاج في

الكثير من المعامل في الشركات العامة وانخفاض الإنتاج إلى مستويات متدنية جدا ، إذ تقدر نسبة المعامل المتوقفة لغاية سنة 2013 بنسبة 30% من مجموع معامل الشركات الصناعية العامة. إن التدهور الشديد في الإنتاجية وارتفاع نسبة الطاقة العاطلة لدى كافة الوحدات الإنتاجية والخدمية الصناعية في القطاعين العام والمختلط ، إذ نجد أن حوالي 70% من شركات القطاع العام تعمل فقط بنسبة من 30% - 50% من طاقتها التصميمية وكذلك تدني جودة المنتجات الصناعية العراقية ، إذ تلتزم الشركات العامة والمختلطة بالحد الأدنى من المواصفات القياسية العراقية المشتقة من المواصفات العالمية ، بينما تعجز شركات القطاع الخاص في أغلبها عن تطبيق هذه المقاييس. (وزارة الصناعة والمعادن، وهيئة المستشارين، 2013: 5)

إضافة إلى ازدياد البطالة ، إذ إن الصناعة في العراق لا تؤدي دور كبير في تشغيل الأيدي العاملة ، إذ قدر إجمالي قوة العمل العاملة في الصناعة بجميع قطاعاتها (العام والمختلط والخاص) 500000 عامل تقريبا ، كما إن 40% تقريبا من شركات القطاع العام تعتمد على المعونات الحكومية لسداد أجور العاملين ، بينما لا تتمتع شركات القطاع المختلط والخاص بهذه المعونات. (وزارة الصناعة والمعادن ، مصدر سابق : 6)، إضافة إلى ما سبق فالقطاع الصناعي في العراق يعاني من ضعف شديد من النواحي التالية :- (وزارة الصناعة والمعادن، وهيئة المستشارين، 2013: 7)

- أ. عدم وجود مناطق ومدن صناعية تتوفر فيها بنية تحتية وشروط ومستلزمات إنشاء الصناعات المختلفة.
- ب. التدهور الشديد في وسائل النقل والمواصلات (بري، بحري ، ونهري وجوي).
- ج. النقص الكبير في إنتاج وتوفير الطاقة الكهربائية والغاز الطبيعي للأغراض الصناعية و الانقطاعات الفجائية التي تصل إلى الانقطاع الكامل.
- د. ضعف البنية التحتية المعرفية ، وتشمل شبكات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وكذلك البنية التحتية الخاصة بالمعايير والمقاييس والجودة.

3. أسباب تدهور القطاع الزراعي في العراق :

إن عدم الاهتمام بالقطاع الزراعي في العراق اثر على إضعاف دور الزراعة ومساهمتها في عملية النمو الاقتصادي ، إذ أصبحت معدلات النمو في إنتاج المحاصيل الزراعية الرئيسية في العراق هو اقل بكثير من المعدل المستهدف والمطلوب للحفاظ على حجم المعروض من المنتجات الزراعية (أشمري ، 2012 : 66-67) . ويعود هذا التدهور للأسباب الآتية :-

1. ارتباطه بظروف بيئية غير مضمونة تؤثر على الإنتاج والإنتاجية بصورة مباشرة
2. ارتباطه بنشاطات ونتاج أغلب وزارات الدولة وبصورة خاصة الكهرباء، النفط، الصناعة، التجارة، البيئة، الموارد المائية، التعليم العالي والبحث العلمي، الداخلية، المالية والنقل إضافة إلى القطاع الخاص.
3. يحتاج إلى رأس مال كبير وإن فترة نموه بطيء جدا مقارنة بالقطاعات الأخرى .
4. قلة الموارد المائية التي يتطلبها الإنتاج الزراعي وخصوصا في المحافظات الجنوبية مما أدى إلى تدهور زراعة التمر ومحاصيل الحنطة والشعير.

5. انخفاض إعداد العاملين في القطاع الزراعي بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة إضافة إلى قلة الأجور بسبب قلة الإنتاج الزراعي.
6. اعتماد السوق على البضائع المستوردة وخصوصا الخضروات والفاكهة أدت إلى قلة الطلب على الإنتاج الزراعي المحلي، في ظل قلة الدعم من قبل الدولة .
7. قلة الإنتاج الحيواني بسبب الاعتماد على المنتجات المستوردة وخصوصا منتجات الألبان .

4. القطاع السياحي :

يعد القطاع السياحي في العراق من القطاعات الأساسية التي يعول عليها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة ، إذ يحتل العراق مركزا متقدما بين الدول النامية في هذا المجال ، إذ تتوفر لديه ميزة نسبية في هذا المجال لا سيما السياحة الدينية التي يتمتع بها حيث إلا انه يمكن القول بان العراق يتمتع بخصائص لا تتوافر في بقية الدول الأخرى وهي :- (وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، 2009 : 26-27)

1. إن العتبات المقدسة موجودة داخل مدن كبيرة مما يؤدي إلى توفير احتياجات السياح من سكن ومرافق سياحية عامة.
2. إنها ليست محددة بمدة زمنية خلال السنة مما يجعل الضغط على المرافق السياحية اقل وطأة باستثناء محرم.
3. مما تقدم يمكن القول بان السياحة الدينية في العراق لها خصوصيتها ، لذا يمكن التعويل عليها وبشكل كبير لزيادة الإيرادات والمساهمة في خلق قطاع يمكن أن يمارس تأثيرا ايجابيا على مفاصل الاقتصاد الوطني .
5. إيرادات الضرائب :-

إن قدرة الدولة على الإنفاق العام وزيادة معدل النمو الاقتصادي تتوقف على ما يتاح لها من الموارد المالية اللازمة لتمويل استثماراتها، وتعتمد الدولة على تطوير المصادر الداخلية للتمويل من ناحية والاستعانة بمصادر التمويل الخارجية من ناحية أخرى . ويبرز دور الضرائب وأهميتها في تعزيز التمويل الداخلي وزيادة الموارد المالية التي تتطلبها عملية التنمية. وتتم تطوير مصادر التمويل الداخلية وفي مقدمتها الضرائب من خلال تعبئة الموارد القومية اللازمة لعملية التنمية، من أجل خلق دخول تنتج ضرائب جديدة.

إن دور النظام الضريبي يتمثل في دعم وإسناد عملية التنمية الاقتصادية من خلال توجيه الموارد نحو قنوات الاستثمار التي تخدم عملية التنمية وزيادة الطاقات الإنتاجية ، وإعادة توزيع الدخل والثروات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

إن السياسة الضريبية تصاغ أهدافها بانسجام مع أهداف السياسة الاقتصادية بشكل عام، لذا إن تغيير الخطوط المرسومة للسياسة الاقتصادية يؤثر بشكل واضح في تدابير السياستين المالية والضريبية على وجه الخصوص . وبناء على ذلك، عادة ما يستجيب النظام الضريبي مع المتغيرات الاقتصادية ، وتكون للدولة الإمكانيات الكافية لمراجعة هيكل الضرائب القائم وما يتضمنه من عناصر خاضعة للضرائب ومعدلاتها خاصة في حالة حدوث عجز في الموازنة العامة مع تحقيق أهداف السياسة المالية للدولة.

أن تحقيق التوازن بين خصوصية البلد وطبيعة التكوين الضريبي ينبثق عنه سياسة ضريبية تتفاعل مع مرحلة التطور وتوفر مقتضيات النمو وعناصره الضرورية، ولا سيما عنصر رأس المال الضروري في عملية التنمية الاقتصادية، وتساعد على تقليص الفجوة بين الادخار والاستثمارات وتعمل على تعبئة الموارد المالية لتمويل الاستثمارات المنتجة. إذ إن فاعلية النظام الضريبي في تحقيق التوازن الاقتصادي تبرز من خلال دور النظام في درء الانحرافات والتقلبات التي تنتاب حركة النشاط الاقتصادي، ففي العراق تم استخدام الضرائب للحفاظ على الوضع التوازني وحماية النشاط الاقتصادي من التقلبات والأزمات الاقتصادية، إذ أن السياسة الضريبية تلعب دورا ملحوظا في إحلال التوازن والاستقرار الاقتصادي وتنظيم حجم الإنفاق الحكومي. (جواد، 2007: 2)

إن الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها المالية العامة، بأدواتها المختلفة، قد جعلت الضرائب من الأدوات الهامة في يد الدولة لتحقيق الكثير من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.. ومن بينها مساهمة الضرائب في إعادة توزيع الدخل القومي، وبخلاف النفقات التي تعمل على التأثير في التوزيع الأولي للدخل. حيث يتركز دور الضرائب في إعادة التوزيع بشكل أساسي من خلال تأثيرها في الدخل النقدية والدخل الحقيقية ويمكن أن تكون مساهمة الضرائب في إعادة التوزيع بالطرق التالية :- (جواد ، 2007: 3)

أ. تغيير الطلب على سلع الاستهلاك ، وما يترتب عليه من تأثير في الأسعار وهو ما يعني التأثير في الدخل الحقيقية.

ب. رفع أسعار بعض السلع عن طريق فرض نسبة الضرائب عليها .

ج. التأثير في مستوى التشغيل والإنتاج، ومن ثم في عوائد عناصر الإنتاج ، وهذا ما يعرف (بأثر الإنتاج الكنزي) الذي يمثل الأثر غير المباشر للضرائب في توزيع الدخل القومي .

المبحث الثالث - دراسة حالة الموازنة العامة للدولة

أولا : أساليب تمويل الموازنة العامة للدولة

تعتمد الموازنة العامة للدولة في تمويل نفقاتها على مجموعة من وسائل التمويل التي تعدها ضرورية لتوفير المبالغ اللازمة لتمويل كافة نفقاتها ، ولاختبار فرضيات البحث قامت الباحثة بدراسة الأساليب المعتمدة لتمويل الموازنة العامة للدولة من عام 2010 ولغاية موازنة 2015 ، والجدول الآتي تبين الأساليب المعتمدة للتمويل والإيرادات المخططة من كل مصدر) .

جدول (1) الإيرادات المقدرة لكل مصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2010*

ت	مصادر التمويل المعتمدة	مقدار الإيرادات العراقي (بألف دينار)
1	الضرائب	1309719062
2	المساهمات الاجتماعية	27910000
3	المنح	0
4	مبيعات النفط	59794180033000
5	الإيرادات من بيع الموجودات غير المالية	603503405
	المجموع	61735312500000

*تم ترتيب مصادر تمويل الموازنة وفقا لتسلسل ورودها ضمن حسابات النظام المحاسبي الحكومي.

(جريدة الوقائع العراقية رقم العدد: 4145 | تاريخ: 2010/02/22)

جدول (2) الإيرادات المقدرة لكل مصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2011*

ت	مصادر التمويل المعتمدة	مقدار الإيرادات بالدينار العراقي
1	الضرائب	2372154000
2	المساهمات الاجتماعية	89000000
3	المنح	1228500000
4	مبيعات النفط	76184137500000
5	الإيرادات من بيع الموجودات غير المالية	1060999000
	المجموع	80934790500000

*تم ترتيب مصادر تمويل الموازنة وفقاً لتسلسل ورودها ضمن حسابات النظام المحاسبي الحكومي.
(جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4180 في 2011/3/14)

جدول (3) الإيرادات المقدرة لكل مصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2012*

ت	مصادر التمويل المعتمدة	مقدار الإيرادات بالدينار العراقي
1	الضرائب	2583254300000
2	المساهمات الاجتماعية	53520000000
3	المنح	0
4	مبيعات النفط	99605100711500
5	الإيرادات من بيع الموجودات غير المالية	32388500000
	المجموع	102326898000000

*تم ترتيب مصادر تمويل الموازنة وفقاً لتسلسل ورودها ضمن حسابات النظام المحاسبي الحكومي.
(جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4233 في 2012/3/12)

جدول (4) الإيرادات المقدرة لكل مصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2013*

ت	مصادر التمويل المعتمدة	مقدار الإيرادات بالدينار العراقي
1	الضرائب	2743806180
2	المساهمات الاجتماعية	136000000
3	المنح	0
4	مبيعات النفط	116363805046
5	الإيرادات من بيع الموجودات غير المالية	53051870
	المجموع	119296663096

*تم ترتيب مصادر تمويل الموازنة وفقاً لتسلسل ورودها ضمن حسابات النظام المحاسبي الحكومي.
(جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4272 في 2013/3/25)

جدول (5) الإيرادات المقدرة لكل مصدر من مصادر تمويل الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2015*

ت	مصادر التمويل المعتمدة	مقدار الإيرادات بالدينار العراقي
1	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	78649032000
2	الضرائب على الدخل والثروات	1941903859
3	الضرائب الإنتاجية ورسوم الإنتاج	3475073000
4	الرسوم	823474822
5	حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	3235166525
6	الإيرادات الرأسمالية	86420360
7	الإيرادات التحويلية	2081450383
8	إيرادات أخرى	3755843190
9	المجموع	94048364139

*تم ترتيب مصادر تمويل الموازنة وفقاً لتسلسل ورودها ضمن حسابات النظام المحاسبي الحكومي.
(جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4352 في 2015/3/16)

من خلال الجدول (1) نلاحظ أن أعلى مصدر تمويل للموازنة هو من الإيرادات المتأتية من مبيعات النفط الخام والذي كان بنسبة تمويل 97% ، وجاء تقريبا ، أما بقية المصادر والمبينة في الجدول أعلاه بلغت حوالي 6% في مجموعها حيث كانت نسبة التمويل من إيرادات الضرائب بكافة أنواعها 02% ، وجاءت بعدها الإيرادات المتأتية من المساهمات الاجتماعية بنسبة 004% بيع الموجودات غير المالية بنسبة 0098% ، فاعتماد الدولة في إعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة على مورد واحد يؤدي بسياستها المالية إلى الانهيار و حدوث الأزمات المالية لأن أي حدث اقتصادي أو سياسي دولي سيؤدي إلى التأثير في أسعار النفط العالمية والتي بالتالي تلقي بظلالها على اقتصاد البلد ، إضافة إلى التقليل من دور الموارد الاقتصادية الأخرى في البلد .

نلاحظ من الجدول (2) أعلاه ، إن نسبة اعتماد النفط كمورد للموازنة بشكل اكبر من بقية الموارد فقط شكلت إيرادات النفط بنسبة 94% تقريبا إما بقية الموارد المبينة بالجدول (3) فقط شكلت 6% تقريبا ، وهذا يعني إن الدولة صبت اهتمامها على مورد واحد و أيضا شكلت تخصيصاتها لتشكيلات وزارة النفط والكهرباء والداخلية والدفاع اكبر حصة من تخصيصات الموازنة ، في حين إن العراق يعاني ومنذ 12 سنة من ضعف في توفير الطاقة الكهربائية وغياب الأمن والأمان ، بشكل أدت بصورة مباشرة إلى تعطيل شبه تام للقطاع الصناعي الذي يعتمد على توفير الطاقة الكهربائية بشكل أساس في إنتاجها ، مما أدى إلى هروب الكثير من رؤوس الأموال إلى خارج البلاد إضافة إلى خسارة الكثير من الفرص الاستثمارية المتأتية من خارج العراق وخصوصا الاستثمار في القطاع الصناعي والخدمات والإسكان.

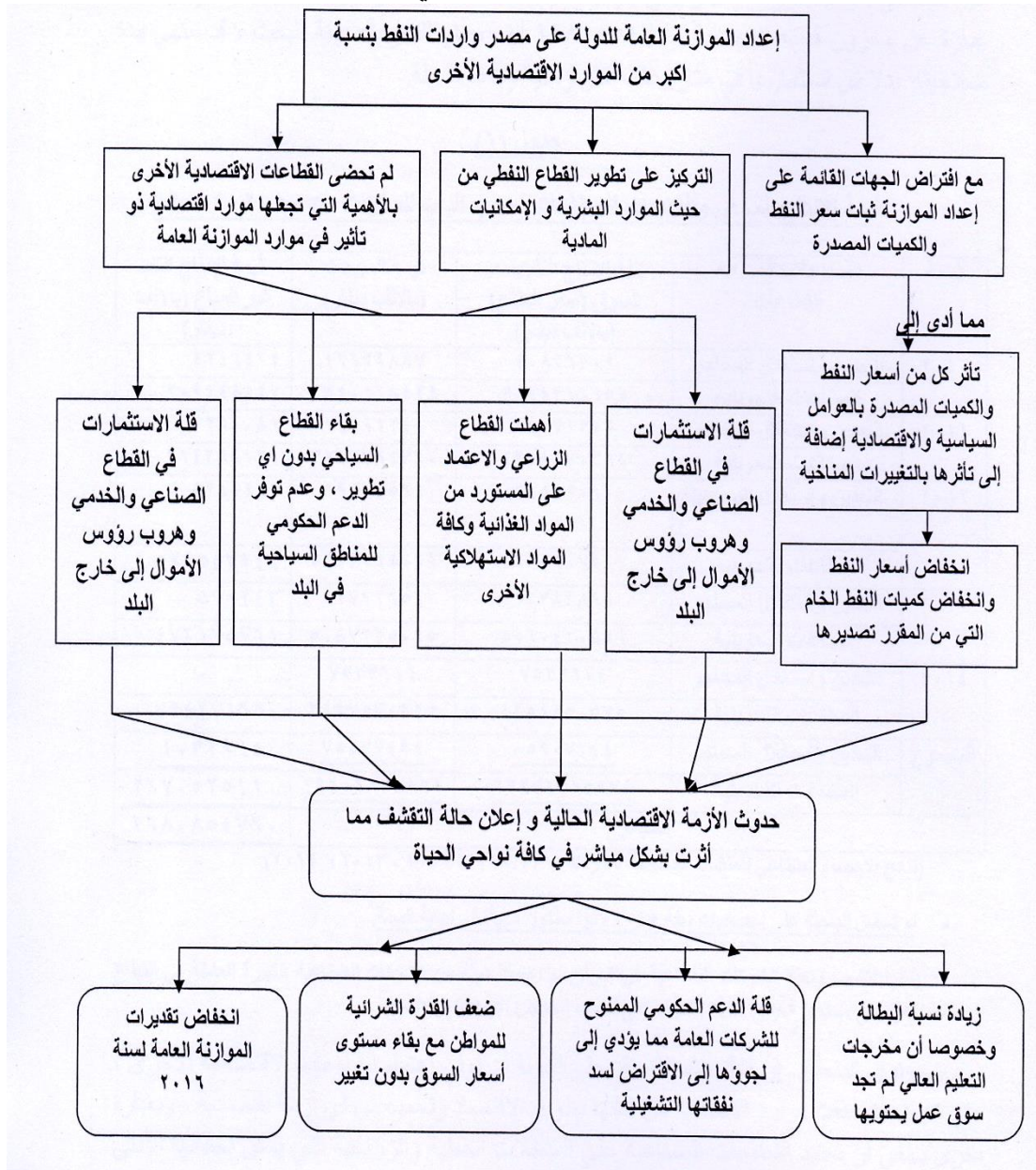
أما الجدول (3) يبين تقدير الإيرادات لتمويل الموازنة العامة لسنة 2012 والتي اعتمدت عند إعداد الموازنة على الإيرادات المتأتية من مبيعات النفط الخام بنسبة 97% تقريبا أما بقية الموارد الاقتصادية فقد كانت جميعها تشكل 3% ، ولنفس الأسباب المذكورة أعلاه . وكذلك الحال بالنسبة للموازنة العامة لسنة 2013 والمبينة في الجدول (4) والتي اعتمدت أيضا بنسبة اكبر من الموارد الاقتصادية الأخرى .

وبالرغم من تنوع مصادر الإيراد في إعداد الموازنة العامة لسنة 2015 والمبينة بالجدول (5) ، إلا أنه من الملاحظ أن نسبة الاعتماد على إيرادات النفط والثروات المعدنية اكبر من بقية المصادر ، فنلاحظ إن إعداد الموازنة لسنة 2015، لجأت الدولة إلى البحث عن موارد بديلة لتعزيز المورد الوحيد الذي كانت تعتمد كمورد أساس ، لكن معظم الموارد البديلة التي أضافتها الدولة إلى الموازنة لا تعتمد على تطوير القطاع الصناعي أو الزراعي أو تنشيط قطاع السياحة وإنما عن طريق فرض ضرائب بنسب اكبر على رواتب الموظفين إضافة إلى تقليل السماعات التي تمنح للمكلفين بدفع الضريبة ، إضافة إلى زيادة فرض الرسوم على المواطنين ، فضلا عن دمج الإيرادات المتأتية من المنح والمساهمات الاجتماعية والإيرادات من بيع الموجودات غير المالية في فقرة الإيرادات الأخرى .

من خلال أعلاه يتبين إن اعتماد الدولة على مصدر واردات النفط كمورد أساس وذو تأثير في الموازنة العامة ، وعلى الرغم من توافر العديد من الموارد الاقتصادية التي لو استطاعت الدولة تطويرها لكانت وارداتها تفوق واردات النفط الخام ، لذلك يتبين إن أسباب الأزمة الاقتصادية في البلد تتمثل في الأسباب التي ذكرتها الباحثة سابقا ، والشكل (2) يبين أسباب الأزمة الاقتصادية وتأثيراتها .

إن وبناء على ما جاء في أعلاه يتم قبول الفرضية الرئيسية الأولى التي مفادها إن الاعتماد في تمويل الموازنة العامة للدولة على مورد واحد والذي يتمثل بإيرادات النفط الخام بنسبة اكبر بكثير من موارد التمويل المتاحة يؤدي إلى حدوث أزمات اقتصادية نتيجة التغير في أسعار برميل النفط التي خططت موارد الموازنة على أساسه.

الشكل (2) أسباب الأزمة الاقتصادية في العراق وتأثيراتها



الشكل : إعداد الباحثة

ومن الأسباب التي أدت بالقطاع الصناعي إلى هذا المستوى المتدني من الإنتاج ، هو انخفاض الطلب على المنتجات المحلية وخصوصاً الصناعات الاستهلاكية ذات الاستهلاك المباشر ، والجدول (6) أدناه يبين المؤشرات الاقتصادية للقطاع الصناعي للسنوات عينة البحث، من خلال دراسة التقارير التي أعدت من قبل الجهاز المركزي للإحصاء لعينة من الشركات الكبيرة ، تبين أن الصناعات التحويلية لم تحظى باستحقاقها كمورد للموازنة العامة ،

إذ أن الإنتاج التام لكل صناعة لم يلقى طلبا كبيرا من قبل الأسواق بسبب كثرة وتنوع البضائع المستوردة ، والتي تفوق على الصناعات الوطنية في ازدياد الطلب عليها. وترى الباحثة إن الأسباب التي أدت إلى انخفاض الإنتاج الصناعي ، إضافة إلى ما ذكرت سابقا هو قيام الدولة بالاقتراض من البنك الدولي لسد العجز السنوي والذي يتراكم سنويا بسبب زيادة نسبة الفائدة إضافة إلى الشروط التي يفرضها على الدول النامية والذي يؤدي بالنتيجة إلى بقاء الدول النامية مصدرة للمواد الأولية بكلف قليلة جدا قياسا بالمنتجات المصنعة في الدول المتقدمة ، مما يؤدي إلى بقاء التبادل غير المتكافئ ، وهذا بدوره عامل رئيسي لازدياد ظاهرة البطالة ، وإهدار لرؤوس الأموال التي أصبحت عبارة عن مخزون قيمته الإجمالية 2680854760 ألف دينار للسنوات عينة البحث ، قد تنتهي مدة صلاحيته بدلا من استثمارها في مشروعات أكثر ربحية وبدعم الدولة.

جدول (6) قيمة الإنتاج السلي والمبيعات للصناعات حسب الباب للسنوات من 2010-2014*

السنة	الصناعة بكافة القطاعات**	كلفة الإنتاج التام بسعر السوق (سعر المنتج) (بالألف دينار)	قيمة المبيعات (بالألف دينار)	قيمة الإنتاج التام غير المباع (بالألف دينار)
2010	التعدين واستغلال المحاجر	20876309	16629887	4246422
	الصناعات التحويلية	3549316955	3340168428	209148527
2011	التعدين واستغلال المحاجر	19571322	19291241	280081
	الصناعات التحويلية	4258170386	3593784360	664386026
2012	التعدين واستغلال المحاجر	24542010	19330561	5211449
	الصناعات التحويلية	4652607207	4123064061	529543146
2013	التعدين واستغلال المحاجر	13383899	12792656	591243
	الصناعات التحويلية	5560410856	5087235095	473175761
2014	التعدين واستغلال المحاجر	7533604	7533604	0
	الصناعات التحويلية	4251850575	3457578925	794271650
المجموع	التعدين واستغلال المحاجر	85907144	75577494	10329650
	الصناعات التحويلية	22272355979	19601830869	2670525110
المجموع		22272355979	19601830869	2680854760

(نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية للفترة 2010، 2011، 2012، 2013 و 2014)

• لم تحصل الباحثة على إحصائيات سنة 2015 لأنها ستكون مهياة في نهاية السنة.

** (نظرا لتشعب وتعدد الشركات الصناعية في العراق تم اعتماد عينة من الشركات الصناعية الكبيرة العاملة في القطاع الصناعي على مستوى العراق ككل ، للتعرف على أسباب انخفاض الإيرادات والإنتاج) وترى الباحثة ، إن لحل هذه الأزمة ، على الدولة أن تولي اهتمام للقطاعات الاقتصادية الأخرى ، حتى تجعل منها ذات موارد اقتصادية من شأنها تطوير الاقتصاد وتحميه من أي أزمة اقتصادية ، وبعبارة أخرى ينبغي أن تعتمد القطاعات الصناعية على المدخلات النفطية والزراعية التي يمكن لحلقاتها الأدنى في سلم الإنتاج خلق علاقات ترابط أمامية وعلاقات ترابط خلفية حتى تسهم في دعم الصناعات الغذائية والنسجية والصناعات الاستهلاكية الأساسية الأخرى ، ويمكن ذلك من خلال :-

1. إعادة تأهيل القوى العمل الصناعية ومنح فرص عمل للخريجين من كافة الكليات والمعاهد في القطاعات الخاص والعام والمختلط ، من خلال المساهمة بتوفير تامين وضمان اجتماعي للعاملين في القطاع الخاص والمختلط وبنسبة معينة..
2. الحاجة إلى تنويع هيكل الإنتاج الصناعي مع ضمان مستوى مرتفع من علاقات التكامل بين مختلف فروع الهيكل الصناع، من خلال خلق ترابط بين توفير وسائل الإنتاج والقطاعات الخدمية الأخرى مثل توفير وسائل الطاقة لتشغيل المكين والاعتماد على الموارد الزراعية كموا أولية..
3. دعم القطاع الخاص وخصوصا المشروعات الصغيرة ، وهذا يحقق عدة أهداف عديدة ، منها تقليل نسبة البطالة وزيادة الدخل للفرد ، وبالتالي تقليل الطلب على الوظيفة العامة ، بسبب الاكتفاء الاقتصادي .
4. تفعيل خصخصة بعض الشركات العامة لزيادة كفاءة المشروعات وتجعلها قادرة على إنتاج سلع وخدمات بكفاءة عالية وتسد حاجة السوق المحلي، فضلا عن تعزيز الكفاءة الاقتصادية وتنشيط وتفعيل نطاق المنافسة في إنتاج السلع والخدمات .
5. إن تفعيل الخصخصة يؤدي إلى التخفيض من الأعباء المالية التي تتحملها الشركات العامة في سد نفقاتها التشغيلية ، فضلا عن زيادة التدفقات النقدية الأجنبية إلى البلد على شكل استثمارات من خلال إصدار الضوابط والقوانين من قبل الدولة بهدف تقليص الفجوة الاستثمارية ، فضلا عن فتح أسواق جديدة تستوعب الإنتاج.
6. تؤدي الخصخصة إلى استيعاب أعداد كبيرة من خريجي الكليات والمعاهد وبكافة التخصصات والذي من شأنه التخفيض من مشكلة البطالة .
7. تؤدي الخصخصة إلى جعل البلد مصدر للمنتجات وليس مستورد وبالتالي الحصول على العملات الأجنبية وتعزيز العملة المحلية بالشكل الذي يعزز الاقتصاد المحلي.
5. إعادة تأهيل البنية التحتية ، وتشمل قطاعات الكهرباء، الماء والخدمات والنقل، والاتصالات، والإسكان إضافة إلى ما تقدم ترى الباحثة إن القطاع الزراعي في العراق لم يحضى باهتمام ودعم الدولة فقد كانت مؤشرات النمو الزراعي تشير إلى تطور في كمية إنتاج المحاصيل الزراعية وزيادة المساحات المزروعة بمختلف المنتجات ، إلا أنها لم تغطي احتياجات السوق المحلية والدليل على ذلك إن معظم البضائع الزراعية الاستهلاكية مستوردة من بقية الدول . فضلا عن ازدياد متوسط الغلة لمختلف المنتجات الزراعية سواء كانت منتجات للاستهلاك المباشر أو مواد أولية في صناعات أخرى. (مديرية الإحصاء الزراعي ، 2010: 1-3) وحسب تقارير الجهاز المركزي للإحصاء فإن تطور الإنتاج الزراعي من حيث الكمية والمساحات المزروعة ومتوسط الغلة إلا أنه لم يغطي حاجة الصناعات التي تعتمد على المنتجات الزراعية كمادة أولية للصناعة .وعلى سبيل المثال وبناء على ما ذكرت فإن الجدول رقم (7) الذي يبين التطور الزراعي من حيث المساحة المزروعة والإنتاج ومتوسط الغلة لبعض المنتجات التي اختارتها الباحثة كعينة للمحاصيل الزراعية على مستوى العراق للفترة عينة البحث .اذ نلاحظ إن انخفاض الإنتاج الزراعي لسنة 2014 وفق بيانات الجدول أدناه بسبب الظروف الأمنية والحرب ضد داعش في محافظات الموصل وصلاح الدين والانبار حيث تم تدمير مساحات واسعة من الأراضي الزراعية وجعلها ساحات قتال . فكلما زادت المساحات المزروعة زاد كل من الإنتاج ومتوسط غلة الدونم والعكس صحيح . لكن حتى في ظل الاستقرار

في المحافظات الثلاث وقبل دخول التنظيم المسلح وبدء العمليات العسكرية في الثلاث محافظات ، المتمثلة في السنوات (2010، 2011، 2012، 2013) نلاحظ تنذب الإنتاج وعدم كفايته للاستهلاك المحلي بسبب زيادة الكميات المستوردة من البضائع البديلة أو نفس المنتجات.

جدول (7) مقارنة المساحة المزروعة ومجموع الإنتاج ومتوسط الغلة لمحاصيل (القطن ، الذرة الصفراء ، و البطاطا) لكافة محافظات العراق ماعدا اقليم كردستان للسنوات من 2010 - 2014*

المحصول الزراعي	السنوات**	القطن	الذرة الصفراء	البطاطا
إجمالي المساحات المزروعة (100 دونم)	2010	823	4678	521
	2011	542	5184	1618
	2012	655	6058	1740
	2013	530	7981	1518
	2014	33	3781	1070
الإنتاج (100 طن)	2010	453	2667	4048
	2011	345	3357	5574
	2012	266	5034	5861
	2013	277	8313	6473
	2014	14	2893	4023
متوسط غلة الدونم (كغم / دونم)	2010	550,3	570,1	3929,5
	2011	637,1	647,6	3445,5
	2012	406,1	830,9	3368,9
	2013	523,5	1041,6	4265
	2014	414,2	765,2	3761

(الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الإحصاء الزراعي ، 2015: 5)
 • **لم تحصل الباحثة على إحصائيات سنة 2015 لأنها لم تعد الا في نهاية سنة 2015.

ومن الجدول (8) نلاحظ إن رغم الاتجاه إلى الزيادة في كل من المساحة والإنتاج ومتوسط الغلة لمحصولي الحنطة والشعير ، ألا أن الإنتاج قليل نسبيا ومتذبذب بسبب عدم توفر الدعم الكافي من قبل الدولة للفلاحين والمتمثلة في توفير المبيدات الزراعية والدعم المالي لتسويق المحاصيل الزراعية وخصوصا إن أكثر مادتين ضروريتين لدى المواطنين ، هما الحنطة والشعير ، وقلة الموارد المائية التي تحتاجها في زراعة الحنطة والشعير ، مما أدى بالمزارعين إلى زيادة المساحات المزروعة لقلة المياه اللازمة لسقي المساحات الزراعية إضافة إلى إن الأسواق قد امتلأت من الحنطة والشعير المستورد وبجودة أعلى وبأسعار مناسبة، مما اضطر اغلب المزارعين إلى بيع منتجاتهما إلى المواطنين بصورة مباشرة وبأسعار قليلة جدا.

جدول (8) مقارنة المساحة المزروعة ومجموع الإنتاج ومتوسط الغلة لمحصول الحنطة والشعير للسنوات من 2010-2014*

المحصول الزراعي		السنوات**	المحصول الزراعي
الحنطة	الشعير		
5544	4027	2010	إجمالي المساحات المزروعة (1000) دونم
6543	3651	2011	
6914	2850	2012	
7376	3364	2013	
8528	4632	2014	
2749	1137	2010	كمية الإنتاج المتحقق (1000 طن)
2809	820	2011	
3062	832	2012	
4178	1003	2013	
5055	1278	2014	
495,8	282,4	2010	متوسط غلة (كغم / دونم)
429,3	224,6	2011	
442,9	292	2012	
566,5	298,3	2013	
592,8	375,8	2014	

* (المصدر : مديرية الإحصاء الزراعي، الجهاز المركزي للإحصاء ، أيلول 2014)
 ** لم تحصل الباحثة على إحصائيات سنة 2015 لأنها تعد الا بنهاية سنة 2015.

إذن من خلال ما تقدم ترى الباحثة إذا قامت الدولة بتوفير المستلزمات الضرورية للنهوض بالقطاع الزراعي ستوفر إيرادات تغطي العجز فضلاً عن توفير موارد للموازنة ، وذلك من خلال :-

1. توفير الحصص المائية للأراضي والمساحات الزراعية سواء من داخل العراق أو تأمين حصص العراق من الدول الأخرى بموجب اتفاقات دولية طويلة الأمد.
2. الاهتمام بالثروة الحيوانية من خلال توفير المستلزمات الضرورية لإنجاحها بالشكل الذي يجعل إيراداتها مرتفعة.
3. التخفيض قدر الإمكان من المستورد من المنتجات الزراعية أو فرض رسوم كمركية عالية لفسح المجال أمام الإنتاج الزراعي المحلي.

4. توفير التخصيصات المالية لتسويق المنتجات الزراعية من خلال دعم الجمعيات الفلاحية التعاونية، إضافة إلى توفير المبيدات والأسمدة الضرورية للأراضي والمساحات الزراعية إضافة إلى تطوير القطاع السياحي والذي يرتبط بتطوير البنى التحتية ووسائل النقل والمواصلات ، وذلك من خلال الاستفادة من خبرات الدول المتقدمة وفتح معاهد وكليات متخصصة بالسياحة المدنية والدينية ومستلزماتها.

5. تعزيز إيرادات الضرائب ، من خلال إصلاح النظام الضريبي في العراق ووضع إجراءات وأساليب من شأنها تحد من مشكلة التهرب والتجنب الضريبي، إضافة إلى تنويع وسائل الحصول على الإيرادات الضريبية بالشكل الذي لا يؤدي إلى نقل عبئها على المستهلك وبالتالي نقل الفرضية الثانية والتي مفادها بالإمكان استخدام موارد اقتصادية أخرى غير النفط في تمويل الموازنة العامة للدولة والتي من شأنها حل الأزمة الاقتصادية الحالية.

المبحث الثالث - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات : مما تقدم تطرح الباحثة أهم الاستنتاجات الخاصة بموضوع البحث .

1. إن من أهم أسباب الأزمة الاقتصادية التي يمر بها البلد ، تتمثل في اعتماد الدولة على مصدر واردات النفط كمورد أساس وذو تأثير في الموازنة العامة .

2. عدم الدعم الكافي للقطاع الصناعي من قبل الدولة ، مما أدى إلى النتائج الآتية :-

أ. انخفاض الإنتاج الصناعي وخصوصاً في قطاع الصناعات الاستهلاكية مما اثر سلباً في الاقتصاد بسبب الاعتماد على المستورد من المواد الاستهلاكية البديلة ، مما أدى إلى استنزاف الكثير من العملات الأجنبية إلى خارج البلد على شكل مواد مستوردة يمكن أن تعوض بمواد استهلاكية تصنع داخل البلد وتصدير الفائض منها إلى الخارج .

ب. زيادة نسب البطالة وخصوصاً الطاقات البشرية المتمثلة بخريجي الكليات والمعاهد والحرفيين من أصحاب المهارات

ت. تتحمل الشركات الصناعية في القطاع العام الكثير من القروض أو المنح الحكومية لسد نفقاتها التشغيلية لكون إيراداتها اقل بكثير من نفقاتها الضرورية.

ث. انخفاض الاستثمارات وهروب رؤوس الأموال إلى خارج البلد وهذا يعود إلى الأوضاع الأمنية إضافة إلى اعتماد الأسواق بنسب كبيرة على المستورد من البضائع .

3. انخفاض الإنتاج الزراعي وعدم الاستغلال الأمثل للمساحات الزراعية المتاحة والقابلة للاستصلاح الزراعي مما وذلك للأسباب الآتية :-

أ. قلة الدعم للقطاع الزراعي من قبل الدولة والمتمثل بتوفير الأسمدة والمبيدات الزراعية ، إضافة إلى الآلات الزراعية الحديثة.

ب. انخفاض نسب الموارد المائية وخصوصاً في المحافظات الجنوبية والتي أصبحت جافة.

ج. انخفاض في الثروة السمكية بسبب شحة المياه وخصوصاً مناطق الاهوار جنوب العراق، أما منتجات الثروة الحيوانية والمتمثلة بمنتجات الألبان لن تأخذ حصتها السوقية والطلب يكاد يكون قليل جداً بسبب وجود المنتجات المماثلة المستوردة ، إضافة إلى أن عرض المنتجات المحلية لا يفي بالطلب عليها.

4. إهمال القطاع السياحي وعدم إيلاء الأهمية الكافية وعدم توفر البنى التحتية ومستلزمات السياحة بسبب الظرف الأمني ، وقلة الدعم الحكومي .

5. أدت النقطنين (2 و3) إلى عدم خلق التناسق والتعاون بين القطاع الصناعي والقطاع الزراعي باعتبارهما قطاعين مكملين لبعضهما.

6. اعتماد الدولة على القطاع العام وعدم خصخصة بعض الشركات العامة والتي أصبحت غير قادرة على سداد نفقاتها التشغيلية ، إذ أصبح القطاع العام عبئاً على الدولة .
7. اعتمدت الدولة بنسب تتراوح بين 3% إلى 5% من الموارد الضريبية ، ولم تستقد من الضرائب المفروضة على شركات الاتصالات التي عملت بالعراق منذ عام 2004 ، ولم تلزمها قانوناً بسداد الإيرادات الضريبية المستحقة عليها ، بل أصبح العبء الضريبي ينتقل بصورة مباشرة على المستهلك ، إضافة إلى زيادة الإعفاءات من الرسوم الكمركية للعديد من البضائع المستوردة والجهات الأخرى .
8. قلة الاعتماد على واردات قطاع النقل وخصوصاً النقل البري مثل السكك الحديدية أو إنشاء مترو الإنفاق .

ثانياً : التوصيات :

- وفي الختام تقدم الباحثة أهم التوصيات التي تام لان تأخذ طريقها للتطبيق .
1. الاهتمام بالقطاع الصناعي و إبراز دوره كعامل مهم لسد احتياجات الأسواق من السلع والخدمات الضرورية وذات العلاقة المباشرة باحتياجات المستهلكين.
 2. العمل على تطوير وزيادة الوحدات من الطاقة الكهربائية المجهزة إلى المنشآت الصناعية والتي تحتاجها في تشغيل المكين الإنتاجية .
 3. تفعيل نظام خصخصة الشركات العامة وتحويلها إلى شركات خاصة والتي من شأنها أن تخفف من الأعباء المالية التي تتحملها الدولة والشركات العامة والمتمثلة بالقروض وفوائدها.
 4. تشغيل الكثير من القوى العاملة وبمختلف الاختصاصات في تلك الشركات للقضاء على البطالة وتوفير عملات أجنبية تأتي على شكل استثمارات وبالتالي تعزيز العملة المحلية أمام العملات الأجنبية الأخرى.
 5. تطوير القطاع الزراعي من خلال توفير كميات المياه اللازمة للإنتاج الزراعي والحيواني بالتعاون مع دول الجوار وعقد اتفاقيات طويلة الأجل من شأنها ضمان حصة العراق المائية .
 6. الاهتمام بالثروات الحيوانية وتوفير الآلات الزراعية والمبيدات الزراعية وتقديم القروض الزراعية ودعم الجمعيات الفلاحية التعاونية.
 7. خلق التنسيق والتعاون بين القطاع الصناعي والقطاع الزراعي واعتبارهما مكملان لبعضهما على المدى الطويل.
 8. تطوير القطاع السياحي بالشكل الذي يؤدي إلى جذب السياح من خلال توفير البنى التحتية للسياحة وتطوير وسائل النقل والاهتمام قدر الإمكان بالمناطق السياحية للبلد.
 9. منع دخول الوافدين بدون تأشيرة دخول للأراضي العراقية وفرض رسوم بالعملة الأجنبية مثلما تعمل السفارات العربية والأجنبية في العراق.
 10. إعداد الدراسات والندوات وورش العمل المتعلقة بالموازنة العامة للدولة ووسائل تطوير أساليب تمويلها، من قبل الباحثين والأكاديميين.

المصادر :

1. اللوزي , سليمان أحمد , القطامين , أحمد عطا الله . دراسة تحليلية للموازنة العامة في الأردن من سنة 1979-1989م ، مجلة جامعة الملك سعود . المجلد الثامن . 1996م .
2. العبيدي، ماهر موسى، محاضرات في المحاسبة الحكومية أو حسابات الموازنة، مطبعة المعارف ، العراق، بغداد، 1985.
3. السعبري ، إبراهيم عبد موسى ، اثر الدليل المحاسبي لحسابات الدولة على تركيز قياس المال الحكومي وأسس المحاسبة " مجلة تقني، المجلد 20، العدد: 2، 146، 2007.
4. مرعي، عبد الحي، مذكرات في المحاسبة القومية وحسابات الحكومة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000.
5. مشكور، سعود جايد ، وآخرون، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها المركزية واللامركزية في العراق، الطبعة الأولى ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ، 2014.
6. البصام ، سهام حسين، والشريفة ، سميرة فوزي، مخاطر وإشكالات انخفاض أسعار النفط في إعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية (دراسة تحليلية) ، بحث منشور في مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد (36) لسنة 2013.
7. الاوبك ، النشرات الاقتصادية الشهرية ، (2010-2007).
8. فياض، محمد خليل و الزاندي ، خالد علي، الأزمة المالية العالمية وأثرها على أسعار النفط الخام، بحث مقدم للندوة العلمية الثالثة حول الأزمة المالية العالمية وسوق الطاقة المنعقدة بطرابلس يوم الثلاثاء الموافق 2009/1/20، مركز بحوث العلوم الاقتصادية ، بنغازي و المنظمة العالمية للطاقة- طرابلس، 2009.
9. رئاسة مجلس الوزراء، هيئة المستشارين ، ووزارة الصناعة والمعادن، الإستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030 ، ملخص تنفيذي ، تموز ، 2013، العراق.
10. حمزة، حسن كريم ، مناخ الاستثمار في العراق ، بحث منشور في مجلة الغري لعلوم الاقتصاد والإدارة ، العدد 23 السنة الثامنة. 2013.
11. الهيتي ، احمد حسين ، اقتصاديات النفط ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب للطباعة والنشر ،العراق – الموصل ، 2000 .
12. ألشمري، سلام منعم زامل ، التنمية الزراعية ومتطلبات الأمن الغذائي في العراق ، بحث منشور في مجلة الغري لعلوم الاقتصاد والإدارة ، 2012.
13. وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، سبل تنمية مصادر الإيرادات العامة في العراق 2009.
14. جواد ، فاطمة عبد ، الضرائب ودورها في العملية الاقتصادية، مقال منشور في جريدة الصباح ، بتاريخ 4/7/2007.
15. جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4145 في 2010/02/22
16. جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4180 في 2011/3/14
17. جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4233 في 2012/3/12
18. جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4272 في 2013/3/25
19. جريدة الوقائع العراقية ذي العدد 4352 في 2015/3/16
20. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية ، 2010، العراق .
21. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية ، 2011، العراق .
22. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية ، 2012، العراق .
23. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية ، 2013، العراق .
24. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج الإحصاء الصناعي للمنشآت الصناعية ، 2014، العراق .

25. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الإحصاء الزراعي لمحاصيل القطن ، الذرة الصفراء، و البطاطا، 2015

26. وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء مديرية الإحصاء الزراعي، إنتاج الحنطة والشعير 2014 ، أيلول 2014.