

ANALYSIS OF THE DISPARITY BETWEEN THE ESTIMATED BUDGET AND THE CURRENT BUDGET IN IRAQ FOR THE PERIOD (2006-2016)

تحليل التفاوت بين الموازنه التقديرية و الموازنه الفعلية في العراق
للمدة (2006-2016)

م. د. زياد خلف خليل / كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة بغداد

24
19

OPEN ACCESS

P - ISSN 2518 - 5764
E - ISSN 2227 - 703X

Received:27/2/2019

Accepted :12/3/2019

المستخلص:

ترتبط الموازنة العامة عادةً بدور الدولة في الحياة العامة والنشاط الاقتصادي سواء كان هذا الدور محايداً ام تدخلياً وبالتالي فهي تعكس الاهداف العامة التي تسعى الدولة لتحقيقها. ولأهمية الموازنة العامة في توضيح صورة الدولة لفلسفتها السياسية والاهداف التي تسعى الى تحقيقها من جهة وتوضيح درجة والمرتبة التي تحتلها الدولة في سلم التطور بين بقية الدولة جاءت هذه الدراسة لابرار مفاهيم الموازنة العامة وكيف تطور مفهومها منذ العصور الوسطى الى الان وكانت مشكلة الدراسة تكمن في انه على الرغم من أهمية الموازنة العامة لكل دولة سواء كانت نامية ام متقدمة الا ان تقديرات الموازنة العامة في العراق لم تقم على اساس علمية وموضوعية ثم ان الدراسة أستندت على فرضية مفادها ان عدم دقة تقدير النفقات والايادات العامة سيؤدي الى ضياع العديد من الفرص التنموية وهدر الاموال العامة مما ينعكس سلبا على البرامج التنموية ومن اجل اثبات فرضية الدراسة سيتم استخدام اسلوب المنهج العلمي الاستقرائي مع الاستعانة بالجانب الكمي لتحليل النفقات والايادات العامة.

المصطلحات الرئيسية للبحث/ التفاوت، الموازنة العامة، فلسفة الدولة، النفقات، الإيرادات، البرامج التنموية، العراق.



Journal of Economics and
Administrative Sciences
2019; Vol. 25, No.112
Pages: 380- 390

مقدمة:

تعد الموازنة العامة منذ ظهور الدولة الحديثة وعلى مر العصور وصولاً الى عصرنا الحالي ضرورة لا بد منها لكل دولة على الرغم من اختلاف نظامها السياسي والاقتصادي ، حيث اصبحت الموازنة العامة الاداة التي بواسطتها تقوم الحكومة بتسيير وادارة الوزارات والمؤسسات الحكومية والاقتصاد الوطني اي بدون الموازنة العامة لا تستطيع الحكومة اداء وظائفها سواء السياسية او الاقتصادية والادارية والاجتماعية مما تعد الموازنة العامة المحور الذي تركز وتدور حولة جميع اعمال الحكومة ونشاطاتها في جميع المجالات وعلى اختلاف انواعها.

وتبرز اهمية الموازنة العامة من خلال اعطاءها صورة للفلسفة السياسية للدولة كما وتؤثر الدرجة التي تحتلها الدولة في سلم التطور بين باقي الدول من خلال اتجاه النفقات العامة يمكن التعرف على الاهمية التي توليها الحكومة لجوانب الحياة ودرجة تدخلها في النشاط الاقتصادي كما وتعكس الاهداف التي تسعى لتحقيقها بدأ من ضمان استمرار اداء وظائفها في تسيير المرافق العامة وانتهاء بتحقيق النمو و التنمية الاقتصادية المنشودة.

مشكلة البحث:

تتمحور مشكلة البحث حول عدم وجود تقديرات دقيقة للموازنة العامة الجارية والاستثمارية وعدم وجود تقديرات للإيرادات الكلية مما يترتب عليه سوء في تخطيط البرامج الاتفاقية والاستثمارية مما يعكس سلباً على التطور و النمو الاقتصادي.

هدف البحث:

يهدف البحث الى التعرف الى قيمة تقديرات الموازنة العامة بشقيها الجاري والاستثماري وماهي أوجه الصرف الفعلية لتلك التقديرات خلال فترة البحث.

فرضية البحث:

يقوم البحث علي فرضية مفادها ان عدم دقة تقدير نفقات وايرادات الموازنة سيؤدي الى ضياع فرص استثمارية وهدر الاموال العامة مما يعكس سلباً على البرامج التنموية .

منهجية البحث:

بغية الوصول الى هدف البحث والتحقق من فرضيته تم استخدام اسلوب المنهج العلمي الاستقرائي مع الاستعانة بالجانب الكمي لتحليل النفقات والإيرادات.

هيكلية البحث:

لغرض اثبات فرضية البحث قسمت الدراسة الى مبحثين:
تناول المبحث الاول مفاهيم الموازنة العامة واهميتها وانواعها فيما تطرق المبحث الثاني الى تحليل تقديرات الموازنة العامة مع مقارنتها بالمصاريف الفعلية خلال مدة الدراسة.

المبحث الاول / مفاهيم الموازنة العامة واهميتها وانواعها .

اولا : مفهوم الموازنة العامة :

تعني كلمة موازنة لغة مشتقة من كلمة وازن بين الشينين بمعنى ساوى او عادل او توازن الشينان يعني تساويا في الوزن .(انيس:1029،2004)

اما مفهوم الموازنة اصطلاحا فقد تعددت وذلك لاختلاف الناحية او الجانب التي ينظر اليها كذلك يعود الاختلاف في المفاهيم المتعلقة بالموازنة العامة الى التطورات واختلاف الفترات الزمنية التي ظهرت فيها هذه المفاهيم ومن اهم هذه المفاهيم والتعاريف.

الموازنة العامة هي تقدير مفصل ومعتمد لنفقات الدولة وايراداتها لمدة مقبله من الزمن (Paul:2004:89)

كما تعرف بأنها تقديرات معتمدة لحجم الاتفاق الحكومي موزعه على بنود الاتفاق المختلفة لسنة مالية ، والموارد المالية المنتظرة عن تلك السنة التي يلزم ان تتساوى الموارد المقدره مع حجم الاتفاق الحكومي (عبد الكريم ، 2013 : 30)

وذهب اخرون الى ان الموازنة العامة هي خطة تتضمن تقديرات لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية غالبا ما تكون سنة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية (الجناي ، 1998 : 102)

واخيرا فإن الموازنة العامة هي خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والايادات العامة لسنة مالية مقبله وتجاز بواسطه السلطة التشريعية قبل تنفيذها وتعكس الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة (شاكر ، 2009 : 10)

ثانيا اهمية الموازنة العامة :

تبرز اهمية الموازنة العامة من خلال افصاحها عن الوضع المالي للدولة فتوازن الموازنة يشير الى سلامة الوضع المالي للدولة (عوض ، 2003 : 377) كما يشير الفانض الى الرخاء الاقتصادي على العكس من حالة العجز خاصة اذا كان العجز غير مقصود كذلك تبين الموازنة العامة المدى المسموح به للحكومة في اعتماد أوجه الصرف وماهي مصادر تمويل هذا الصرف وكيفية التصرف به .(زينب كريم ، 2013 : 47)

وللموازنة العامة دلالة سياسية تحمل بين ثناياها الاتجاهات العامة للدولة و فلسفتها اي من خلال تحليل النفقات والايادات العامة تتوضح اهدافها السياسية و الاقتصادية والاجتماعية والتنمية وذلك يتبين من معرفة مقدار ما يخصص للنفقات و الاستثمارية من اجمالي النفقات العامة حيث كلما ارتفعت هذه النسبة تدل على تركيز اهتمام الحكومة في تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي الذي يعكس ايجابيا على النشاط الاقتصادي من جانب اخر ان للموازنة العامة اهمية كبيرة في اعطاء الحق في الرقابة على اعمال الحكومة وذلك من خلال الزامها بتقديم الموازنة العامة للسلطة التشريعية للمصادقة عليها وبالتالي يترتب عليها تخويلها حق المراقبة على المصالح الحكومية من حيث المبدأ والكيفية التي تسير عليها هذه المصالح.

ثالثا: انواع الموازنات العامة :

تطور مفهوم الموازنة العامة نتيجة للتطورات التي حصلت في الانشطة الاقتصادية و تطور الحياة منذ نشأة الدولة بمفهومها الاولي الى الوقت الحاضر، فقد مرت الموازنة العامة بكافة مراحل التطور التي شهدتها النشاط الاقتصادي العالمي وهذه التطورات حصلت في كل البلدان التي اخذت بتطبيق الموازنة العامة وعلى الرغم من أن بريطانيا اول من طبقها عام 1628 (الكرخي ، 2015 : 22) الا ان الاتجاهات الحديثة والتطورات التي حصلت في مفهوم الموازنة العامة حدثت في الولايات المتحدة الامريكية حسب رأي المختصون بالمالية العامة (Nicholas :1980 :206) لذلك ظهرت عدة انواع من الموازنات العامة من اهمها:

1- الموازنة التقليدية (Traditionoi Budget)

تعد النموذج الاول للموازنة العامة بمفهومها الحديث وهي من اقدم الموازنات واكثرها شيوعا وتطبيقا في دول العالم سواء النامية منها او المتقدمة كما يطلق عليها موازنة البنود (Linejiouibudget) كما وتسمى في بعض الاحيان موازنة الرقابة وذلك لتشيدها على احكام الرقابة على النفقات العامة في المؤسسات الحكومية وترتكز الموازنة التقليدية على التصنيف الاداري للنفقات العامة بين الوزارات والمؤسسات والمصالح التي تقوم بالإنفاق فيخصص لكل وزارة او مؤسسة مستقلة غير مرتبطة بوزارة فصل خاص بها في ثانيا الموازنة العامة ، كما وتهتم بالتصنيف النوعي للنفقات العامة حيث يتم تقسيمها الى ابواب وبنود كلاً حسب نوع وطبيعة النفقة وهذا ما يساعد في الرقابة على نوع النفقات وضمان عدم تجاوزها الاعتماد المخصص لها من خلال الرقابة والمحاسبة قبل الصرف وبعده.

2: موازنة الاداء والبرامج (programs and performance budget)

يمثل هذا النوع المرحلة الثانية من تطور مفهوم الموازنة بعد الموازنة التقليدية وتعرف بأنها الموازنة التي تحدد الاهداف التي ترصد من اجلها النفقات وحجم النفقات المطلوبة للبرامج المتوقع ادراجها في مشروع الموازنة من اجل الوصول الى كل هدف من تلك الاهداف اضافته الى وضعها المقاييس و المعايير اللازمة لقياس ما تم انجازه من كل برنامج و تقييم ادائه و كفاءته (الكرخي ، 2015 : 125) بمعنى ان دور الموازنة العامة لا يقتصر على مراقبة النفقات العامة وانما يشمل عنصر الكفاءة الادارية في انجاز الاعمال اي التركيز على مخرجات الاعمال المنجزة من قبل الحكومة وهذا النوع من الموازنات اقل انتشارا من سابقتها وذلك بسبب وجود عدد كبير من الصعوبات في تطبيقها منها صعوبة تحديد وحدات الاداء وصعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاط الاجهزة الحكومية وارتفاع تكاليف تطبيقها (الزبيدي :2004، 80)

3 : موازنة التخطيط و البرمجة (planning and programming budgeting system)

يعد هذا النوع اكثر تطوراً من النوعين السابقين للموازنة وتعرف بأنها اسلوب لتحديد و تقويم نفقات ونتائج الاهداف وترجمه هذه الاهداف الى احتياجات بشرية و مادية في مدة زمنية معينة ومن ثم التعبير عن هذه الاحتياجات بشكل احتياجات مادية حيث تختم وترتكز على ضرورة الربط بين التخطيط والموازنة العامة تهدف الى مساعدة متخذي القرار على اتخاذ القرارات المناسبة من خلال توفير المعلومات الضرورية من اجل اكبر قدر من الحاجات العامة (شاكر: 2009 ، 115) وقد تطور هذا المفهوم للموازنة في الولايات المتحدة الامريكية عام 1942 بعد ان طبق نظام الرقابة على الانتاج (Novick:1986:8) هذا النوع من الموازنات مشابه لموازنة الاداء والبرامج في التطبيق اي اقل انتشاراً من الموازنات التقليدية وذلك لوجود صعوبات في تطبيقها منها صعوبة تحديد الاهداف لجميع أنشطة الاجهزة الحكومية وصعوبة تحديد العوائد فضلاً عن ارتفاع تكاليف تطبيقها والمبالغة في بيان فوائدها ومزاياها.

4- الموازنة الصفرية (Zero – Base Budget)

يعد هذا النوع من المفاهيم الحديثة و المتطورة للموازنة العامة حيث يعرف بأنها الموازنة التي تتطلب اجراء تقييم شامل ومنظم للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ اضافته الى المشاريع الجديدة وتوزيع الاعتمادات عليها لتأمين متطلبات تنفيذها وتفرض تخصيص الاعتمادات المالية او الغائها للمشاريع تحت التنفيذ اذا تبين عند تقييمها ان كفاءتها اصبحت منخفضة او ان عوائدها لا تتناسب مع تكاليفها ومن هذا المفهوم يتضح ان نقطه البداية عند مناقشة البرامج والمشاريع هي الصفر بمعنى انه سنويا يتم المراجعة و التقييم لجميع اوجه النفقات العامة (البرامج والمشاريع) وتبدأ من الصفر وان تطبيق هذا النوع من الموازنات محدود وذلك لوجود عدد من الصعوبات منها عدم توفر الكوادر المؤهلة كذلك عدم توفر البيانات اللازمة عن البرامج والمشاريع وتحتاج الى وقت اطول في اعدادها قياسا بالموازنات الاخرى اضافة الى صعوبة اخضاع جميع المشاريع والبرامج لمتطلبات الموازنة الصفرية (الكرخي ، 2015 : 77)

5- الموازنة التعاقدية (Contract Budget)

وهذا النوع الاخير في تطور مفهوم الموازنة العامة واول محاولة لتطبيقها في وزارة المالية النيوزلندية عام 1996 و تعني هذه الموازنة ان تكون العلاقة بين الاجهزة التنفيذية و الحكومة علاقة تعاقدية يتم بمقتضاياتها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل وبعده تنفيذها على ما اتفق عليه اي انه نظام لعقد الصفقات بين جهة منفذة و الحكومة وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها و برامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين (Pallot:2002:121).

المبحث الثاني / تحليل تقديرات الموازنة العامة في العراق للمدة من (2016-2005)

أولاً: تطور مفهوم الموازنة في العراق :

ان تطور الموازنة في العراق كان مرهون بالظروف السياسية والاقتصادية منذ نشأة الدولة عام 1921 ولغاية الان و قد تم الاعتماد في اعداد الموازنة على قانون اصول المحاسبات العثماني خلال المدة (1921-1924) ، حيث اصدر قانون 715 في 1924 حيث اصبحت جميع الامور المتعلقة بالموازنة مستمدة من هذا القانون (الكرخي:1999، 25) ، وفي عام 1925 اصدر الدستور نص الباب السادس فيه على القواعد والامور المالية المنظمة لعمل الموازنة ووجوب اقرارها من قبل السلطة التشريعية وتحديد اسلوب الرقابة عليها (مطر، 2006: 113)، حيث مر العراق بالانتداب البريطاني عام 1920 بعد انتهاء الحرب العالمية الاولى بعد ذلك نصب الملك فيصل ملكا على العراق عام 1921 تم مناقشة العمل القانوني العضوي (الدستور) عام 1924 الذي تم اقراره في العام الذي يليه من قبل الملك والذي اقر بموجب الملكية الدستورية ، وحوكمة برلمانية ومجلسين تشريعية (نيابي واعيان) تم اجراء عشره انتخابات تشريعية قبل سقوط الملكية الدستورية عام 1958 وتم تشكيل اكثر من (50) حكومة خلال تلك الفترة مما يعكس عدم استقرار النظام السياسي و

الاقتصادي في العراق (arom-wikipedie.org)

بعد ذلك صدر قانون اصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة 1940 (ق.أ.م رقم 28، 1940) وتعديلاته المطبقة مع قانون الموازنة العامة رقم 107 لسنة 1985 لتنظيم اعداد الموازنة العامة حيث تضمنت الفقرة (1) من المادة الثانية من قانون اصول المحاسبات على ان الموازنة هي الجداول المتضمنة الواردات و المصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة.

حيث يتضح من هذا التعريف للموازنة الرؤية التقليدية للموازنة على انها تمثل جداول لأرقام حسابية مقسمة على مجموعتين احدهما يتعلق بالاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها للأغراض التي رصدت من اجلها والثانية للإيرادات المتوقع الحصول عليها (جبايتها) وفقاً لتقييم انواعها ومصادرها.

كما نصت المادة الثالثة من قانون المحاسبات (على الوزارات والدوائر ان تحضر تخمينات المصروفات والاييرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية تدقيقها واجراء التعديلات التي رها ضرورية بالنظر الى الوضع المالي للخزينة ان يوافق عليها كما عليه تحضير ميزانية الدولة العامة وتديمها الى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها حيث اصبح اعداد الموازنة العامة يعتمد على قانون 28 لسنة 1940 وقانون 107 لسنة 1985 وأي مادة من قانون المحاسبات العامة يتعارض ويتناقض مع قانون الموازنة العامة 107 لسنة 1985 يتم الاعتماد على قانون الاخير).

واخيراً صدر قانون الادارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004 والذي يتضمن في القسم الثاني من المحتوى الثاني الفقرة (4) تعرف الموازنة بأنها برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات و نفقات وتحويلات والصفات العينية للحكومة كما جاء في القسم (4) احكام عامة المادة (1) تقر الموازنة لسنة مالية ويسري مفعولها خلال السنة التي اقرت لها والتخصيصات غير المنفقة والموافق عليها سوف تسقط في نهاية السنة المالية (الوقائع العراقية 3984، 2004) .

ويلاحظ الاختلاف في مفهوم الموازنة بين قانون الادارة المالية والدين العام حيث اعتمد معياراً بأن الموازنة العامة برنامج مالي يعكس قانون المحاسبات العامة رقم 28 وقانون الموازنة رقم 107 لسنة 1985 لان البرنامج قد لا تعكسه جداول النفقات و الإيرادات فقط بل ما تحتويه الموازنة من فقرات و نصوص تمكن الحكومة من تحقيق الاهداف المختلفة التي وضعت من اجلها.

وبعد مرور العراق بأزمة مالية عام 2014 نتيجة لانخفاض اسعار النفط من جهة وانخفاض الكميات المصدرة من جهة اخرى بسبب استلاء داعش على اجزاء من البلاد اصبحت الموازنة في عجز دائم لم تستطع الحكومة من تغطية الاقتراض الداخلي مما اضطر الحكومة الى الاقتراض من صندوق النقد الدولي عام 2016 حيث وافق الصندوق على منح العراق قرض بقيمة (5,4) مليار دولار على مدى ثلاثة سنوات وليس دفعه واحدة وفرض مجموعة من الشروط منها قيان الدولة باتخاذ الاجراءات الكفيلة بتخفيض النفقات العامة في الموازنة الاتحادية عام 2016 بمقدار (13) ترليون دينار كذلك تخفيض الرواتب وفرض ضرائب تتراوح بين (7,5 % - 15 %) وايضاً العمل على رفع كفاءة الاجهزة المالية والرقابية في البلد وعلى جميع المستويات.



تحليل التفاوت بين الموازن التقديرية و الموازن الفعلية في العراق للمدة [2006 - 2016]

وبذلك اصبح لصندوق النقد الدولي رأي في اعداد الموازنة العامة الاتحادية للعراق قبل اقرارها من قبل السلطة التشريعية .

جدول (1) الإيرادات التقديرية و الفعلية للمدة (2006 – 2016)

(مليون دينار)

السنة	تقديرات الإيرادات العامة (1)	نسبة النمو السنوي %	الإيرادات الفعلية (2)	نسبة التنفيذ 2/1
2006	54392304	—	49055545	90
2007	42064530	(22,7)	54599451	130
2008	80476109	91	80252182	99,8
2009	50408216	(37)	55209353	109
2010	61735312	22,5	69521117	112
2011	80934790	31	108807390	134
2012	102326898	26	119817224	117
2013	119296663	16,6	113840076	95
2014	—	—	1056090846	—
2015	94048364	—	66470252	71
2016	8710080	(13)	54327960	66,5

المصدر : بيانات العمود (1) الوقائع العراقية ، اعداد مختلفة للسنوات (2006-2016)

- بيانات العمود (2) وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، الحسابات القومية ، نشرات متفرقة

- النسب من اعداد الباحث أستناداً إلى بيانات الجدول أعلاه .
- () بين قوسين تعني نسب سالبة

ثانياً : تحليل تقديرات الإيرادات العامة ونسبة التنفيذ :

تعد الإيرادات العامة من اهم العناصر و اركان المالية العامة وذلك لتمويلها للأفاق العام بشقية الجاري والاستثماري ومن متابعة جدول (1) يتضح ان تقديرات الإيرادات العامة بلغت (54392304) مليون دينار عام 2006 تراجعت بين الانخفاض والارتفاع خلال السنوات اللاحقة لتبلغ (61735312) مليون دينار عام 2010 وبنسبة تطور (22,5%) عن العام السابق ثم اخذت تقديرات الإيرادات العامة بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة لتبلغ اعلى مستوى لها عام 2013 حيث بلغت (119296663) مليون دينار وبنسبة تطور بلغت (16,6%) عن عام 2012 وفي عام 2014 لم يتم اعداد تقديرات للموازنة العامة في العراق وذلك بسبب الظروف التي شهدتها البلد من اجراء الانتخابات وانتهاء فترة الحكومة السابقة وتأخر تشكيل الحكومة الجديدة اضافة الى استيلاء المجاميع الارهابية المسلحة على اجزاء من البلد الا انه في السنوات الاخيرة من الدراسة انخفضت تقديرات الإيرادات العامة لتصل الى (87100801) مليون دينار عام 2016 عن العام السابق .

في حين نجد في العمود (2) من الجدول ان الإيرادات الفعلية المتحققة قياساً بالإيرادات المقدرة قد تفاوتت نسب مقارنتها حيث بلغت نسبة المتحقق الى المتوقع (90%) عام 2006 بعد ذلك اصبحت قيمة الإيرادات الفعلية اكبر من الإيرادات المقدرة خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت اعلى مستوى لها عام 2012 حيث بلغت (119817224) مليون دينار بنسبة تنفيذ عن الإيرادات المقدرة (117%) لكنها تراجعت خلال السنوات الاخيرة حيث بلغت (54327960) مليون دينار عام 2016 وبنسبة (66,5%) من الإيرادات المقدرة ، مما يعكس العشوائية وعدم دقة التقدير للإيرادات العامة وهذا الارتفاع والانخفاض يعود أن الإيرادات العامة تعتمد على الإيرادات النفطية وبنسبة أكبر من (95%) وبالتالي أن اي اختلال في اسعار النفط او الكميات المصدرة مئة سينعكس على الإيرادات المقدرة ومن ثم على تخصيصات النفقات العامة.

جدول (2) اجمالي تقديرات النفقات العامة (الجارية، الاستثمارية) للمدة (2006-2016)

(مليون دينار)

السنة	اجمالي التخصيصات الجارية والاستثمارية (1)	نسبة النمو السنوي %	تخصيصات الجارية (2)	نسبتها من اجمالي التخصيصات (2/1)	تخصيصات النفقات الاستثمارية (3)	نسبتها الى اجمالي النفقات (3/1)
2006	50965802	—	41691161	81.8	9272000	18,2
2007	53671838	5.3	573-3866	72	15011265	28
2008	91683940	70	61324829	67	3035911	33
2009	96757530	(24)	60862120	77,6	15639305	22,4
2010	86729821	24	66596474	70	258866692	30
2011	96662767	11,5	79945033	69	30066293	31
2012	117122924	21	79945033	68	37177891	32
2013	138424608	18	83316006	60	55108602	40
*2014	—	—	—	—	—	—
2015	119585323	—	77594109	65	41991214	35
2016	105895723	(11,11)	80149411	76	25746312	24

المصدر: ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، تقارير السنوية للسنوات (2006-2016)
- النسب من أعداد الباحث أستاذاً إلى بيانات الجدول أعلاه .
- () بين قوسين تعني نسب سالبة

1- تحليل تقديرات النفقات العامة:

من خلال متابعة العمود (1) من جدول (2) يتضح ان اجمالي تخصيصات النفقات العامة بلغت (50965802) مليون دينار عام 2006 بدأت بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت (41683940) مليون دينار عام 2008 وبنسبة تطور بلغت (70%) عن العام السابق ثم اتجهت الى الانخفاض لتبلغ (69757530) مليون دينار عام 2009 وبنسبة انخفاض (24%) عن العام السابق وذلك بسبب تداعيات الازمة المالية العالمية في سبتمبر من عام 2008 والتي بدأت تظهر اثارها عام 2009 واعتماد الموازنة العامة في العراق على النفط مما ادى الى انخفاض اسعار النفط العالمية والاعتماد على الموازنة العامة في العراق على الإيرادات النفطية انخفضت تخصيصات النفقات العامة لذلك العام، ثم ارتفعت تقديرات النفقات العامة خلال السنوات اللاحقة لتبلغ (138424608) مليون دينار عام 2013 وهي اعلى تخصيص خلال سنوات الدراسة وبنسبة (28%) عن العام السابق وهذا انعكاس لتوقع الإيرادات لنفس العام في الجدول السابق .

وتجدر الإشارة انه لم يتم وضع تقديرات لموازنة 2014 للأسباب الواردة سابقاً من تأخر تشكيل الحكومة وسيطرة المجاميع المسلحة على اجزاء من بعض المحافظات وجراء الانتخابات ثم بدأت تقديرات النفقات العامة بالانخفاض خلال السنوات اللاحقة مقارنة بعام 2013 لتبلغ (105895723) مليون دينار عام 2016 وبنسبة انخفاض (11,1%) عن العام السابق.

ومن متابعة العمود (2) من الجدول اعلاه نجد ان تخصيصات النفقات الجارية بلغت (41691161) مليون دينار عام 2006 واستحوذت على (81,8%) من اجمالي التخصيصات والمتبقي كان (18,2%) خصص للنفقات الاستثمارية ثم انخفضت تخصيصات النفقات الجارية للعام الاحق وشكلت نسبة (72%) من اجمالي التخصيصات على الرغم من ان معدل نمو اجمالي النفقات قد ازاداً بنسبة (5,3%) في عام 2007 بينما استحوذت النفقات الاستثمارية على (28%) من اجمالي التخصيصات وبواقع (15011265) مليون دينار مما يعني ان اكثر من ربع الموازنة التقديرية مخصص للنفقات الاستثمارية وهذا يعد مؤشراً جيداً في حال كان هناك مقدرة على تنفيذ تلك التخصيصات على ارض الواقع.

بعد ذلك تأرجحت تقديرات للنفقات الجارية بين الارتفاع والانخفاض حتى بلغت أعلى قيمة (83316006) مليون دينار عام 2013 وبنسبة (60%) من اجمالي النفقات مما يعني انه زيادة التخصيصات الاستثمارية الى (40%) نتيجة الحاجة لأعمار مشاريع البنى التحتية بسبب تقادم وتآكل وتدمير جزء كبير منها نتيجة الحروب والحصار التي مرت على العراق بعد ذلك بدأت نسب تخصيصات النفقات الجارية بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت (76%) التي يمكن ملاحظتها من خلال العمود (3) في الجدول السابق حيث تراوحت نسبتها بين (18,2%) كادنى نسبة وبين (40%) كأعلى نسبة خلال السنوات 2006 و2013 على التوالي اما باقي السنوات فقد كان متأرجحة بين الارتفاع والانخفاض .
وهذا ما يعطينا مؤشر على ان هناك عدم وجود رؤية لتوزيع النفقات بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية وانما يعتمد حجم الإيرادات المتوقع الحصول عليها من الإيرادات النفطية وبالتالي يبدأ التخصيص لإكمال متطلبات النفقات التشغيلية و ما تبقى منها يرصد لأغراض النفقات الاستثمارية.

2- تحليل نسب تنفيذ تقديرات النفقات العامة (الجارية والاستثمارية) للمدة (2006-2013)

بعد التعرف على تقديرات الموازنة العامة بشقيها الجاري والاستثماري سوف نقوم بتحليل نسبة تنفيذ هذه التقديرات حتى يتضح لنا مدى كفاءة التقديرات من جهة ومدى امكانية تنفيذها من جهة اخرى وكلما كانت نسب التنفيذ قريبة من قيمة التقديرات دل ذلك على كفاءة الجهات التخطيطية والجهات التنفيذية في البلد والذي سوف ينعكس ايجاباً على مستوى النشاط الاقتصادي وبالتالي الرفاه الاقتصادي والاجتماعي .
فمن خلال ملاحظة جدول(3) يتضح لنا ان المصاريف الفعلية للنفقات الجارية لسنة 2006 بلغت (349176079) مليون دينار من مبلغ التخصيص (41691161) مليون دينار وبنسبة تنفيذ (84%) اخذت نسب التنفيذ بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت (91%) وبقيمة (60925554) مليون دينار من تخصيصات 2011 ثم انخفضت خلال السنتين اللاحقتين لتبلغ (87%) ثم ارتفعت الى اعلى مستوى لها خلال مدة الدراسة لتبلغ نسبة التنفيذ (100%) لسنة 2015 ثم انخفضت الى (68%) عام 2016 ومن الجدير بالذكر بسبب عدم اقرار موازنة تقديرية لسنة 2014 لا يمكن استخراج نسب التنفيذ لهذه السنة انما اقرت كمصروف نهائي حيث بلغت (77594108) مليون دينار .
اما فيما يخص نسب التنفيذ لتقديرات النفقات الاستثمارية فقد بلغت قيمة التخصيصات المنفذة (2576852) مليون دينار عام 2006 وبنسبة انجاز (28%) من قيمة التقديرات ثم اخذت نسب التنفيذ لتقديرات النفقات الاستثمارية بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت نسبة التنفيذ (62%) عام 2009 ثم اخذت نسب تنفيذ التقديرات بالتذبذب بين الانخفاض والارتفاع خلال السنوات التالية حتى بلغت هذه النسبة اعلى مستوى لها عام 2015 (84%) ثم انخفضت خلال السنة الاخيرة من الدراسة لتبلغ (66%) عام 2016 ، وقد بلغ متوسط تنفيذ المصاريف الفعلية للنفقات الجارية الى اجمالي تقديراتها خلال سنوات الدراسة (86%) وتعد هذه النسبة جيدة وهذا يعود الى ان النفقات الجارية يمكن تقديرها بشكل شبة دقيق.



تحليل التفاوت بين الموازن التقديرية و الموازن الفعلية في العراق للمدة [2006 - 2016]

جدول (3) تخصيصات النفقات الجارية والاستثمارية ونسب تنفيذها للمدة (2006-2016)

(مليون دينار)

السنة	اجمالي تخصيصات النفقات الجارية والاستثمارية (1)	تخصيصات النفقات الجارية (2)	تخصيصات النفقات الاستثمارية (3)	المصاريف الفعلية لأجمالي النفقات (4)	المصاريف الفعلية للفقات الجارية (5)	النفقات الفعلية للفقات الاستثمارية (6)	سبة تنفيذ اجمالي النفقات 1/4	نسبة تنفيذ النفقات الجارية 2/5	نسبة تنفيذ النفقات الاستثمارية 3/6
2006	50965802	41691161	9272000	37494454	34917607	2576852	74	84	28
2007	53671838	38660573	15011265	39308349	32719836	6088513	73	85	44
2008	91683940	61324829	30359111	67277197	52301181	14976016	73	85	49
2009	69757530	54118225	15639305	55589721	45941062	96648659	80	85	62
2010	86729812	60862120	25866692	70134202	45480861	15553341	81	90	60
2011	96662767	66596474	30066293	78757668	60925554	17832114	81	91	59
2012	117122924	79945033	37177891	90374789	69618966	20755821	77	87	51
2013	138424608	55108602	55108602	106873000	72226000	34674000	77	78	62
2014	-	-	-	93350769	77594108	15956661	-	-	-
2015	119585323	77594109	41991214	113692464	87248392	35444072	95	100	84
2016	105895723	80149411	25746312	72194100	55091745	17102355	68	68	66
المتوسط	-	-	-	-	-	-	%78	%86	%57

المصدر: ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، تقارير السنوية للسنوات (2006-2016)
- نسب التنفيذ من أعداد الباحث أستاذاً إلى بيانات الجدول أعلاه.

وذلك لأنها تتكرر سنويا مع بعض التغيرات البسيطة التي يمكن التنبؤ بها وحصرها واخذها في الاعتبار عن المراد تقديرات النفقات العامة.

في حين بلغ متوسط نسب تنفيذ المصاريف الفعلية للنفقات الاستثمارية الى اجمالي تقديراتها خلال مدة الدراسة (57%) وتعد هذه النسبة ضعيفة مما يعطي مؤشراً الى ان الجهات القائمة على تقديرات النفقات الاستثمارية غير دقيقة او ان الجهات القائمة على تنفيذها في الادارات الحكومية و المحلية ليس لها القدرة على التنفيذ وهذا اما يؤدي الى ضياع فرص تنمية حقيقية وواقع البلد بأمس الحاجة لها مما يستدعي على الجهات القائمة على تقدير النفقات الاستثمارية والجهات المنفذة لها ان تعي اهمية هذه النفقات والاخذ بنظر الاعتبار الطاقة الاستيعابية للاقتصاد من جهة وكفاءة الجهات القائمة على تنفيذ المشاريع الاستثمارية من جهة اخرى.

اما نسب التنفيذ لأجمالي تخصيصات النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية فتراوحت بين (68%) كأدنى نسبة تنفيذ و (95%) كأعلى نسبة وقد بلغ متوسط تنفيذ اجمالي التخصيصات (78%) خلال سنوات الدراسة.

الاستنتاجات:

- 1- على الرغم من التطور الكبير الذي رافق مفهوم الموازنة العامة وظهور تصنيفات وموازنات جديدة نتيجة التطور الاقتصادي الا انها جميعها تؤكد على ضرورة الانتفاع الاقصى من الانفاق العام وترشيده والسعي لزيادة الإيرادات العامة.
- 2- من خلال تحليل تخصيصات النفقات العامة بشقيها الجاري والاستثماري اتضح انها اخذت بالارتفاع بشكل كبير حيث كانت التخصيصات النفقات الجارية (41691161) مليون دينار عام 2006 وارتفعت خلال السنوات اللاحقة لتبلغ (105895723) مليون دينار عام 2016 كذلك ارتفعت تخصيصات النفقات الاستثمارية من (9272000) مليون دينار عام 2006 الى (25746312) مليون دينار عام 2016 وكانت النفقات الجارية استحوذت على اكثر من 75% من التخصيصات والمتبقي للنفقات الاستثمارية.
- 3- ارتفعت تقديرات الإيرادات العامة من (54392304) مليون دينار عام 2006 لتبلغ (87100801) مليون دينار عام 2016.



تحليل التفاوت بين الموازن التقديرية و الموازن الفعلية في العراق للمدة [2006 - 2016]

- 4- تراوحت نسبة الإيرادات المقدرة بين (66.5%) عام 2016 كأدنى نسبة وبين (134%) عام 2011 كأعلى نسبة مما يدل على العشوائية وعدم دقة الإيرادات العامة وذلك لأنها تعتمد على الإيرادات النفطية و أي أختلال في أسعار النفط سينعكس على الإيرادات المقدره .
- 5- تراوحت نسبة تنفيذ النفقات الجارية بين (66%) كحد ادنى عام 2016 وبين (100%) عام 2015 وبمتوسط نسبة تنفيذ بلغ (86%) خلال فترة الدراسة اما بنسبة للنفقات الاستثمارية فقد تراوحت نسب التنفيذ بين (28% - 84%) خلال السنوات 2006 و 2015 وكان متوسط نسب التنفيذ (57%) طيلة فترة الدراسة مما يؤكد سوء التقديرات من جهة وعدم وجود قدرة وكفاءة للتنفيذ.

التوصيات:

- 1- اعادة النظر في تقديرات الموازنة العامة على الاساس التقليدي والاتجاه الى اعداد الموازنة على اساس موازنة البرامج والاداء.
- 2- ضرورة التقدير الدقيق والسليم لتقديرات الموازنة العامة حتى لا يظهر عجز او فائض غير مبرر نتيجة عدم دقة التقدير وما يترتب عليها من اثار .
- 3- قبل تقدير النفقات الاستثمارية لابد من التأكد من وجود اجهزة وكوادر فنية قادرة على انجاز المشاريع مما يسهم في دفع عملية التطور والنمو الاقتصادي.
- 4- ضرورة ترشيد الانفاق العام بما يلائم حجم النشاط الاقتصادي وقدرة الجهاز الانتاجي ومرونته.

المصادر:

- 1- ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية ، مكتبة الشروق 2004
- 2- زينب عبد الكريم الداودي، دور الإدارة في اعداد وتنفيذ الموازنة العامة ، دار بينور للنشر الاردن ، 2013
- 3- طاهر الجنابي ،المالية العامة والتشريع المالي، دار الكتب للطباعة والنشر الموصل، 1998
- 4- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنة العامة ، دار الميسرة، عمان الاردن ، 2004
- 5- مجيد عبد جعفر الكوفي ، الموازنة العامة للدولة واساليب اعدادها واتجاهاتها الحديثة ، دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد 1999
- 6- مجيد عبد جعفر الكوفي ، موازنة الاداء واليات استخدامها ، دار المناهج للنشر والتوزيع عمان ، 2015
- 7- عبد الباسط الزبيدي ، الموازنة العامة والرقابة على تنفيذها ، دار الحامد ، عمان ، 2014
- 8- Solona.Pual . Budgeting In Management Policies in Government Finance .Fifth Edition . Washinngto . D.C 2004
- 9- David . Novick . The origin And History of prograw Budgeting .Califorinia.1986
- 10- June .Pallot . Government And Budgeting Perfrom in Newzealand. 2002



ANALYSIS OF THE DISPARITY BETWEEN THE ESTIMATED BUDGET AND THE CURRENT BUDGET IN IRAQ FOR THE PERIOD (2006-2016)

Abstract

The general budget is usually linked to the role of the state in public life and economic activity, whether this role is neutral or interventionist and thus reflects the general objectives that the state seeks to achieve.

for importance of the public budget in clarifying the image of the political state philosophy and its objectives it seeks to achieve on the one hand and clarifying the degree and rank it occupies in the ladder of development among the other countries. This study is intended to highlight the concepts of the general budget and how its concept has evolved since the Middle Ages. Of the importance of the general budget in Iraq was not based on scientific and objective and then the study was based on the hypothesis that the inaccuracy of the estimation of expenditures and public revenues will lead to the loss of many development opportunities and waste of public funds, which will adversely affect the development programs, and To prove the hypothesis of the study will be using the method of scientific method inductive with the use of quantitative analysis of public expenditure and revenue.

Keywords : Disparity ,General Budget, State Philosophy, expenditures, revenues, Development Opportunities, Iraq.