

# **اصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي**

**د. انعام مزيد**

## **كلية الادارة والاقتصاد / الجامعة المستنصرية**

### **المقدمة :**

تعد فكرة الموازنة بمفهومها البسيط ضبط الايرادات والنفقات ،فكرة سادت منذ زمن بعيد منذ ان واجه الانسان مشكلة ضيق الموارد المتوفرة له آنذاك وامكانية تحقيق اشباع احتياجاته منها وهذا ما تم الاشارة اليه في مسلة حمورابي في مادتها ال36أذ تناولت كيفية تنظيم الضرائب وجبايتها بينما تناولت مادة اخرى كيفية التصرف في الاموال المتجمعة في الخزائن .

اما مفهومها الحديث فقد ارتبط بمطالبة الشعوب بحقها في معرفة اسباب فرض الضرائب والدوافع لزيادتها وحققهم في الموافقة على مقدارها وطرق جبايتها ثم تطور هذا الحق ليشمل الرقابة على الابواب التي تنفق عليها هذه الضرائب ، وهكذا طبقت فكرة الموازنة في انكلترا عام

1688وفي فرنسا عام 1789.

مثلما تطور مفهوم الموازنة في الفكر الاقتصادي من كونها مجرد جداول حسابية لعرض نفقات الدولة وايراداتها في الفكر التقليدي الى خطة لرسم القرارات الحكومية ووثيقة تصب في قالب مالي قوامه الاهداف والارقام في الفكر الحديث .

ان العراق تبنى موازنة البنود منذ عام 1921 وحتى الان ،اذ جاءت المادة 100 في الدستور العراقي السابق مؤكدة على (يجب ان يعرض وزير المالية في مجلس النواب اولا جميع اللوائح القانونية وكذلك قانون الميزانية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تنفذها الحكومة )،هذه الموازنة التي اغفلت الانجاز وركزت على الرقابة وما ارتبط بذلك من هدر للجهود الانسانية وضياع فرص التنمية ،يتحتم على اليوم السير في طريق اصلاح الموازنة العامة من خلال تبني اساليب جديدة لاعداد الموازنة قائمة على ترشيد استخدام الموارد وتعظيم انتاجية النفقة كطريق لتحقيق تنمية مستقرة وفق رؤية اقتصادية وطنية.

### **فرضية البحث :**

هناك جملة من الاختلالات الموضوعية في مراحل اعداد الموازنة العراقية وتنفيذها جعل منها اداة هامشية في احداث التغييرات الاقتصادية والاجتماعية المتوخاة .

### **هدف البحث :**

التعرف على الموازنات العامة وتشخيص جوانب الخلل في الموازنة العراقية من اجل اعادة بناؤها وفق أسس علمية ومنهجية صحيحة .

### منهجية البحث :

من اجل اثبات صحة فرضية البحث وبغية تحقيق الاهداف المتوخاة منه تم الاعتماد على ايجاد الترابط ما بين المنهج النظري والمنهج الاستقرائي (التطبيقي) المبني على استنباط النتائج بعد استقراء الواقع .

### هيكلية البحث:

لتحقيق اهداف البحث في ضوء الفرضية الموضوعية فقد تم تقسيم البحث على ثلاثة محاور وكالاتي:-

1-الموازنة العامة بين الاسلوب التقليدي والحديث ...غايات واشكالات

2-الموازنة العراقية في الميزان

3-سيناريو اصلاح الموازنة العراقية

### 1-الموازنة العامة بين الاسلوب التقليدي والحديث ....غايات واشكالات

اذا ما كانت الموازنة لغويا على صيغة مفاعلة من الفعل وازن ونقول وازنت بين الشيئين موازنة ووزانا ،وموازنة عادلة ووازن بين الشيئين ساوى وعادل<sup>1</sup> من هنا جاءت لفظة الموازنة لتعني (المعادلة ،المساواة ،المقابلة بين الايرادات العامة والنفقات العامة)،فأن مفهومها العلمي قد اختلف باختلاف مراحل تطورها ما بين مفهومًا تقليدياً وآخرًا حديثاً.

اذ يشير المفهوم التقليدي للموازنة العامة الى انها عرض للمصروفات والايرادات المخططة للبرامج الحكومية المتوقعة الحصول عليها من مختلف الموارد خلال مدة معينة .او هي بحسب قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم 28 لسنة 1940 وتعديلاته عبارة عن (الجدول المتضمنة تخمينات الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية)<sup>2</sup>بينما عرفها القانون الفرنسي (بأنها القانون المالي السنوي الذي يقدر ويحيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة واعبائها اما القانون الامريكي فقد عرفها بأنها صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها)<sup>3</sup>.

اما المفهوم الحديث للموازنة فلم يعد يعنى بتوازن الايرادات والنفقات بقدر ما اصبحت عنايته منصبه على التوازن الاقتصادي والاجتماعي ككل ،فالموازنة ليست ارقاما حسابية ولكن بوسائل متعددة

تغوص الى اعماق او جذور رفاهية الافراد وعلاقات الطبقات وفضلا عن ذلك فأن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية<sup>4</sup>،فهى مؤشر لبرنامج الحكومة المالي اوهى برنامجها العملي

<sup>1</sup> ابن منظور ،لسان العرب،ج2،بيروت ،1997،ص431.

<sup>2</sup> هشام محمد صفوت العمري ،اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ،ج2،بغداد ،1988،ص307.

<sup>3</sup> د. خالد شحاذه -د. احمد زهير ،أسس المالية العامة ،دار وائل للنشر ،عمان ،2002،ص270.

<sup>4</sup> المصدر السابق نفسه ،ص270-271.

معبراً عنه بالأرقام ،علية فقد عرفت الموازنة بحسب المادة 45 من دليل المحاسبة الحكومي الصادر عن الامم المتحدة بأنها عملية سنوية تركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الاغراض المطلوبة بكفاءة ،فهي اساس عملية اتخاذ القرار بطريقة تمكن الموظفين الرسميين على مختلف المستويات الادارية ان يقوموا بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرنامج بطريقة مخططة للحصول

على افضل النتائج الممكنة عن طريق التوزيع والاستخدام الاكثر فاعلية للموارد المتاحة ولتلبية هذه الحاجات فأن ميزانية الدولة يجب أن تكون شاملة تغطي كل الاموال والبرامج الحكومية وذلك بصرف النظر عن مصدر تمويل هذه البرامج وطبيعة المصروفات التي انفقت في تنفيذها. ويجب وضع تفصيلات تتناسب مع احتياجات اصدار القرار عند المستويات المختلفة من الادارة وذلك بتقديم التحليل الوظيفي والاقتصادي المناسب لإنجاز الخطط والبرامج بصورة فاعلة وتحقيق الرقابة الفاعلة على العمليات.<sup>5</sup>

أو هي بحسب قانون الادارة المالية العراقي لسنة 2004(برنامج مالي يقوم على التخمينات السنوية لإيرادات ونفقات وتحويلات والصفقات العينية للحكومة).<sup>6</sup>

وهكذا أصبحت الموازنة العامة بهذه التطورات جزءاً من برنامج اوسع يعكس فيه مجمل النشاط الاقتصادي والمالي للدولة واداة التوجيه الاقتصادي والمالي والاجتماعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية . ان تطور مفهوم الموازنة المرتبط بتطور مفهوم الدولة ووظائفها في الاقتصاد قد ادى الى ايجاد انواع متعددة من الموازنات يمكن الالمام بها كالاتي :-

#### اولاً:-الموازنة التقليدية (الموازنة العامة للدولة ،موازنة البنود ،الموازنة الرقابية ):-

وهي من اقدم انواع الموازنات اذ كان هدفها الاساسي الرقابة على الانفاق العام كنتيجة لسيادة الفكر الكلاسيكي ،وتعد انكثرا اول من استخدم هذا النوع من الموازنات فضلاً عن العديد من الدول ومنها العراق الذي ما يزال مستمراً باستخدامها منذ عام 1921 حتى الان . فموازنة البنود هي الوثيقة التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات وأوجه الانفاق من قبل

هذه السلطة ومحاسبة السلطة التنفيذية عن اي تجاوزات مالية لم تعتمد وهي بذلك تقوم بالجمع بين التقسيم الاداري والنوعي .

اذ يقوم التقسيم الاداري بتقسيم كل من النفقات العامة والإيرادات بحسب الجهات الحكومية (الهيكل التنظيمي والاداري للدولة )التي تقوم بالأنفاق وبحسب الجهات الحكومية المسؤولة عن تحصيل الإيرادات . أما التقسيم النوعي للموازنة فيتم بحسب السلع والخدمات التي يتم اقتنائها من قبل وحدات الجهاز الاداري للدولة (جانب النفقات )وبحسب أنواع الإيرادات التي يتم تحصيلها .<sup>7</sup> وتستند الموازنة الرقابية الى الاسس التالية :-<sup>8</sup>

<sup>5</sup> -انظر الى :-

1-زهره خضير عباس ،تحليل اسس تبويب استخدام الموازنة العامة ومواردها (دراسة تطبيقية على موازنة التعليم العالي والبحث العلمي -مركز الوزارة )،رسالة ماجستير غير منشورة ،جامعة بغداد ،2005،ص10.

2-دمجيد عبد جعفر ،الموازنة العامة للدولة -مفهومها واساليب اعدادها واتجاهاتها الحديثة ،بغداد ،1999،ص19-20.

<sup>6</sup> قانون الادارة المالية والدين العام ،الوقائع العراقية ،العدد2004،3984،ص110.

<sup>7</sup> د.محمد عمر ابو دوح ،ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة ،الاسكندرية ،2006،ص117.

- 1--متابعة واستقراء النفقات العامة في السنوات الاخيرة الماضية واتجاهها في السنة الحالية من التخصيصات المالية القائمة وعدها مؤشرا اولياً للأنفاق في السنة القادمة .
- 2-تقدير الزيادة في الانفاق سواء للأفراد العاملين أو لبقية أوجه الانفاق لمواجهة ارتفاع الاسعار
- 3-تقدير الزيادة اللازمة للاحتياجات للسنة القادمة .
- أن لهذه الموازنة مزايا متعددة يمكن اجمالها بالآتي<sup>9</sup> :-
- 1-تساعد الادارة العليا والادارة المالية على معرفة الموقف المالي للدولة من خلال الاطلاع على الموارد المستحصلة والنفقات الفعلية في الموازنة العامة .
- 2-تساعد المسؤولين الاداريين والماليين في الادارة الحكومية على اتخاذ القرارات المتعلقة بالنفقات قبل الدخول بالالتزام بمتابعة مقدار الاعتمادات المرصدة في الموازنة والانفاق الفعلي
- 3-مساعدتها على تحقيق الرقابة على الانفاق لمنع الاختلاسات والرشاوى والفساد الاداري المتمثل في سوء التصرف بالأموال العامة .
- 4-مساعدتها في منع الاسراف في الانفاق العام وذلك من خلال تقييدها الصرف بحدود الاعتمادات وعدم تجاوزها وخضوع عمليات الصرف لكثير من التعليمات والقيود المحاسبية والادارة المركزية .
- 5-مساعدتها السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية سواء من خلال مناقشتها وقرارها الموازنة العامة موزعة حسب بنود موحدة للأنفاق والايراد او من خلال اطلاعها على الحساب الختامي لتنفيذ الموازنة مما يتيح لها فرصة الرقابة القبلية والبعدية عن نشاط الادارة الحكومية .
- 6-تؤدي الى تقليص الاعباء الحسابية للدولة حيث يسود النظام المحاسبي الحكومي الذي يقوم على تبويب موحد للنفقات والايرادات ويعتمد الاساس النقدي في قيد المعاملات المالية ولهذا يسهل احكام عملية الضبط والرقابة على التصرفات المالية في مرحلة التنفيذ ومرحلة اعداد الحساب الختامي الشامل لجميع موازنات الادارة الحكومية .
- وعلى الرغم من مزايا هذه الموازنة الا انها تعاني من اوجه قصور يمكن الالمام بها في الآتي<sup>10</sup> :-

- 1-اختلاف البعد الزمني لموازنة البنود (بوصفها تعد عن سنة )عن البعد الزمني لعملية التخطيط (متوسط وطويل الأجل ) يولد تعارضا بين هذه الموازنة ومتطلبات التخطيط ،علاوة على اختلاف طبيعة البيانات والمعلومات التي تتطلبها عملية التخطيط عن تلك التي توفرها موازنة البنود .
- 2-انها لا تمكن من التعرف على الاهداف التي تسعى الدولة الى تحقيقها وذلك لأنها تركز على مقدار الزيادة او النقص في الاعتمادات المخصصة للجهات الحكومية من دون توضيح العلاقة بين هذه الاعتمادات والانشطة والنتائج المتوقعة من هذا الانفاق ومن ثم يمكن القول ان اهداف الأنفاق العام في ظل موازنة البنود

<sup>8</sup> زهرة خضير عباس ،مصدر سابق ،ص80.

<sup>9</sup> د. مجيد عبد جعفر الكرخي ،مصدر سابق ،ص608-609.

<sup>10</sup> للمزيد انظر الى :-د.محمد عمر ابو دوح ،مصدر سابق ،ص119-120.

-د.مجيد عبد جعفر الكرخي ،مصدر سابق ،ص610-612.

تكون مبهمة وغير محدودة ومن ثم فإن عملية تخصيص الموارد تتم وفقاً لأسس غير موضوعية فهذه الموازنة توضح ما سوف يتم إنفاقه من دون أن توضح نتائج هذا الإنفاق.

3- أن من متطلبات ترشيد الإنفاق العام ومن ثم التصدي لعجز الموازنة يتطلب تخصيص الموارد وفقاً لبرامج تحقيق الأهداف بما يتضمنه ذلك من تقسيم الإنفاق على وظائف وبرامج، ثم حصر وقياس منافع وتكاليف كل برنامج بما يمكن من استخدام طرائق التقويم المناسبة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق الأهداف، ألا أن استقرار موازنة البنود يوضح افتقادها للتقسيم وفقاً للبرامج، بل أنه يوجد تعارض بين هذا المطلب وما يتم في هذه الموازنة من تخصيص للموارد وفقاً للهيكل التنظيمي وعلى أساس بنود الصرف، الأمر الذي يصبح من الصعب معه تحديد تكاليف البرامج التي يشترك في تنفيذها عدد من الوحدات وإذا كان من الممكن الحصول على بيانات عن التكلفة والنتائج المتحققة في ظل هذه الموازنة فإن هذا الأمر ينصرف إلى الأعمال التي تمت فعلاً ومن واقع بيانات الحسابات الختامية وليس من الموازنة .

4- عنايتها بسنوية الموازنة كأحدى القواعد الرئيسة لها وقد وجد مع الزمن أن هذه القاعدة غير عملية لأن عمر تنفيذ الكثير من المشاريع والبرامج قد تستمر لأكثر من سنة فتستمر تخصيصاتها المالية على طول هذه المدة . كما أن قاعدة سنوية الموازنة لا تقدم تصور عن التأثيرات التي تتركها النفقات العامة على البنية الاقتصادية والاجتماعية في المدى المتوسط والطويل .

5- فشلها في تحقيق قاعدة الشمول التي طالما دعت إليها وذلك لعجزها عن تقديم البيانات اللازمة عن المشاريع الاقتصادية التي تعكس قدراتها وكفاءتها ومدى تحقيقها لأهدافها وخططها الانتاجية ولهذا لم تعد موازنة البنود الاداة الكفوة لعرض الحالة العامة للاقتصاد الوطني والتفاعل والتأثير المتبادل بين قطاعاته المختلفة، وبين القطاع العام والخاص، وبين ما هو متحقق وما هو مخطط تحقيقه من البرامج والمشاريع .

#### ثانياً: موازنة البرامج والاداء :-

أن فكرة موازنة البرامج والاداء ترجع إلى الدراسات التي تمت في الولايات المتحدة الأمريكية من قبل لجنة تافت 1913 حيث أشار تقريرها إلى أهمية تبويب الموازنة وفقاً لهدف النشاط إلا أنها لم تجد قبولاً ولم تنفذ حتى عام 1934 عندما بدأت وزارة الزراعة الأمريكية بأعداد موازنة مشروع حوض نهر تنسي على أساسها ومن ثم تعمقت هذه الفكرة عام 1949 نتيجة توصيات لجنة هوفر التي

دعت إلى تبويب موازنة الولايات المتحدة الأمريكية على أساس البرامج والأنشطة التي تنفذها الحكومة .<sup>11</sup> أن نقطة التحول في أهداف الموازنة العامة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والاداء بدأت حين ظهر من ينادي بضرورة ادخال اساليب الادارة العلمية الحديثة في مجال الادارة الحكومية للتأكد من قيامها بتنفيذ ما يعهد إليها من واجبات بكفاءة وفعالية وفق الخطة المعتمدة من قبل الحكومة . ومن أهم أسباب هذا التحول يكمن في الأتي :-<sup>12</sup>

1- ادخال اساليب الادارة المالية الحديثة في المجال الحكومي .

2- ظهور أنظمة واجهزة للرقابة المالية منفصلة عن جهاز الموازنة .

<sup>11</sup> د. خالد شحادة -د. احمد زهير ، مصدر سابق ، ص 345.

<sup>12</sup> المصدر السابق نفسه ، ص 345-346.

- 3-تطبيق النظم المحاسبية التي تحقق الرقابة الداخلية في المجال الحكومي .
- 4-تطوير أنظمة واجراءات المشتريات والمخازن دون استخدام موازنة الدولة في تحقيق هذه الأهداف .
- 5-العناية بنوعية الخدمة والارتقاء بها .

ان موازنة البنود وبحسب تعريف لجنة التنمية الاقتصادية في الولايات المتحدة الامريكية هي عبارة عن مجموعة الاساليب التي بواسطتها تمكن مدراء البرامج من التركيز على تنفيذ هذه الاهداف التي تقع ضمن مسؤولياتهم بصورة دقيقة ،ومقارنة تنفيذ هذه الاهداف حسب الوقت ،المبالغ ،ساعات العمل والمواد حيث يزود هذا النظام من يستخدمه بمعلومات لايمكن له الحصول عليها من خلال طرائق الموازنة التقليدية ،اذ يساعد في الحصول على نتائج أساسية ويهيئ قاعدة أفضل لاتخاذ القرارات<sup>13</sup>، ولها خصائص متعددة تتمثل في<sup>14</sup> :-

- 1-تعنى بالبرامج والانشطة التي يعهد الى الوحدات الادارية الحكومية مهمة تنفيذها أو القيام بها وبناء على هذه فإنه يتحدد نطاق القياس المالي بمجموعة من البرامج مقسمة الى أنشطة ومشاريع فرعية ،ويهدف القياس المالي الى تحديد تكلفة كل برنامج على حدة ، كما أن عملية أعداد الموازنة في صورتها النهائية تمثل حجم الانفاق عن سنة مالية في شكل برامج .
- 2-تصنيف الموازنة تصنيفاً وظيفياً طبقاً للبرامج التي تزعم الحكومة القيام بها ،فيتم أعداد الموازنة في شكل مجموعة من البرامج بما في ذلك تكاليف تنفيذها كما صادقت عليها وأقرتها السلطة التشريعية ،ويعكس هذا التصنيف اختصاصات الحكومة والوظائف التي تحاول القيام بها عن طريق الانفاق ويعاد تقسيم البرامج على أنشطة وإعمال ومشروعات فرعية ويحدد الوحدات الإدارية

- الحكومية المسؤولة عن تنفيذ كل نشاط أو مشروع على حدة .ويمكن وضع دليل موحد للموازنة من قبل دائرة الموازنة العامة تلزم به الوحدات التنفيذية .
- 3-تنطبق قاعدة سنوية الموازنة على البرامج والاداء مع ربطها بفترة البرامج والانشطة لكل وحدة ادارية وحكومية على حدة ،فهذا النوع من الموازنات يهتم أساساً بتكاليف التنفيذ المطلوب تمويلها خلال سنة مالية واحدة .
  - 4-يجب ان يكون العاملون في اجهزة الموازنة من المتخصصين في العلوم الادارية الحديثة مثل محاسبة التكاليف والمحاسبة الادارية واساليب التحليل المالي .
- وعلى الرغم من مزايا هذه الموازنة المتمثلة في الآتي :-<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> جمال البدر ،منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج والاداء في الجامعات ،ملتقى موازنة البرامج والاداء في الجامعات العربية ،دمشق ،2004،ص25.

<sup>14</sup> د. خالد شحادة -د.احمد زهير ،مصدر سابق ،ص351-352.

<sup>15</sup> المصدر السابق نفسه ،ص352-353.

- 1-تزيد مسؤولية الادارة ورقابتها المحاسبية ويقدم التقسيم الاداري اداة اضافية للتحليل ،تزيد من حرص الوحدات الادارية على مساهمتها في برامج الإدارة على تكلفة هذه المساهمة الأمر الذي سيؤدي الى رفع كفاءة الادارة في ظل انضباط مالي .
  - 2-أن الدراسة التفصيلية التي تتطلبها موازنة البرامج والأداء ستظهر الازدواج والتداخل في برامج وأنشطة الحكومة الأمر الذي يؤدي الى تلافيتها .
  - 3-المرونة في توزيع المخصصات على المهام والأنشطة وفقاً لأهميتها النسبية مما يؤدي الى الاستخدام الأمثل للموارد .
  - 4-أيجاد نظام محاسبي على درجة عالية من الكفاءة لتسجيل البيانات المالية وحصر تكاليف الحكومة كافة وأعداد التقارير الموثوق فيها .
  - 5-توفير أداة فاعلة لدى السلطة التشريعية في تقييم أداء الحكومة .
  - 6-أمكانية استخدام بياناتها لخدمة الخطط الطويلة الأجل .
- الا أن هناك عدة أوجه قصور في موازنة البرامج والأداء تتمثل في :-<sup>16</sup>
- 1-النقص الكبير في أعداد الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً للزمين لأداء وتنفيذ هذا النوع من الموازنات ،أذ تعاني معظم الحكومات من هذه الظاهرة .
  - 2--صعوبة قياس العديد من الانشطة والخدمات الحكومية في صورة وحدات ناتج أو تحديد تكلفة الوحدة ،الأمر الذي ينعكس على تحديد وحدات القياس وتحليل الأداء.
  - 3-قد يتم قياس تكلفة الانشطة بالتفصيل دون دراسة مدى مساهمتها في تحقيق اهداف الحكومة ومدى اداء الانشطة بطريقة مثلى .
- ومن التحليل السابق يتضح أن ابرز أوجه الخلاف ما بين موازنة البنود وموازنة البرامج والأداء ،أن موازنة البنود تركز على كمية الأنفاق ينما تركز موازنة البرامج والأداء على مدى الإنجاز في البرامج والأنشطة وتعطيه الأولوية من جهة ،ومن جهة أخرى فأن موازنة البنود تنصب مراقبتها

على الأنفاق بينما تتميز موازنة البرامج والأداء بتقييم أنشطة المرووسين بمقارنة الأداء بمعايير النشاط بما يحقق رقابة أفضل .

### ثالثاً:-موازنة التخطيط والبرمجة :-

تمثل موازنة التخطيط والبرمجة مرحلة متقدمة من مراحل تطور الموازنات العامة وترجع أوليات ظهورها عام 1964 عندما أمر الرئيس الامريكي جونسون الدوائر الفيدرالية الحكومية كافة بتطبيق هذا النوع ،وأول من أستخدمها وزارة الدفاع الامريكية<sup>17</sup>. وتعرف موازنة التخطيط بأنها (أداة للتخطيط ،ووسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة اللازمة لتحقيق أهداف معينة ،أو لتعديل تلك الأهداف، وتهدف الى محاولة تبرير قرارات المخطط وتتنظر الى البرامج والانشطة الحكومية على أنها مجرد وسائل

<sup>16</sup> المصدر السابق نفسه، ص352.

<sup>17</sup> د.عبد المنعم صالح ،واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير الهادفة للربح في الاردن ،المؤتمر العلمي الرابع -كلية العلوم الادارية والمالية لجامعة فيلادلفيا ،الاردن ،2005، ص11.

تهدف الى تحويل الموارد العامة أو عوامل الإنتاج الى منتجات نهائية هي الأهداف المطلوب تحقيقها<sup>18</sup> أو هي عبارة عن أسلوب لتحديد وتقويم نفقات ونتائج الأهداف الاستراتيجية وترجمة هذه الأهداف الى احتياجات بشرية ومادية لمدة زمنية معينة ثم

التعبير عن هذه الاحتياجات بشكل احتياجات مالية<sup>19</sup>، أي أن هذه الموازنة تعتمد على الربط والتكامل بين عوامل رئيسية هي :-<sup>20</sup>

1-تركز موازنة التخطيط والبرمجة على الاهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها عن طريق البرامج والانشطة الحكومية ويوجه القياس المحاسبي نحو تحديد تكلفة الهدف العام وليس نحو تحديد تكلفة برنامج أو نشاط معين .

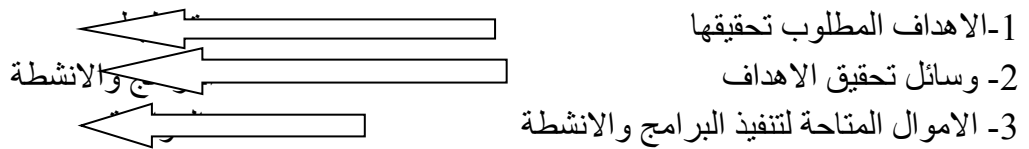
2-لا تلتزم هذه الموازنة بقاعدة سنوية الموازنة إذ أنها ترتبط أساساً بأهداف محددة يتم تحقيقها على مدى يزيد عن السنة .

3-يتم تبويب الموازنة طبقاً للأهداف العامة التي تحاول الحكومة تحقيقها مع إظهار البرامج والأنشطة الحكومية كمجرد وسائل لتحقيق الأهداف ،ويقصد بهذا القياس تكلفة تحقيق كل هدف على حدة بغض النظر عن الوحدات التنظيمية التي تتولى عملية التنفيذ.

4-يتطلب تطبيق هذا النوع من الموازنات أن يكون العاملون بجهاز الموازنة متخصصين في أساليب التخطيط العلمي وطرق التحليل الكمي وبحوث العمليات والبرمجة وغيرها من العلوم التي لها صلة بالتحليل الاقتصادي والمالي .

5-تتدفق قرارات الموازنة العامة تفصيلاً من أعلى الى أسفل فهي تعد على أعلى المستويات وتصبح الوحدات الادارية الدنيا مجرد وحدات تنفيذ للموازنة والخطة طبقاً للأوامر والتعليمات التي تضعها المستويات ألاً على .

من كل ذلك يتضح أن هذه الموازنة تعتمد على الربط والتكامل بين ثلاثة عوامل رئيسية هي<sup>21</sup>:-



أي ان هذه الموازنة تعتمد على التكامل بين هذه العوامل الثلاثة فتبدأ دورتها بالتخطيط وصياغة الاهداف ثم يلي ذلك تحديد البرامج والانشطة التي تكفل تحقيق هذه الاهداف وبعد ذلك تبحث عن مصادر تمويل بالتعرف على الموارد المتاحة لتنفيذ البرامج والانشطة والبرنامج الزمني لذلك .ويمكن أجمال الميزات الاساسية لهذه الموازنة بالآتي :-<sup>22</sup>

<sup>18</sup> د. خالد شحادة -د. أحمد زهير ،مصدر سابق ،ص 355.

<sup>19</sup> حسن أحمد توفيق ،الادارة العامة ،القاهرة ،1980 ،ص 435.

<sup>20</sup> خالد شحادة -د. أحمد زهير ،مصدر سابق ،ص 356.

<sup>21</sup> عبد الخضر ،اصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة -تجارب مختارة مع اشارة خاصة للعراق ،أطروحة دكتوراة تم تقديمها الى كلية الادارة والاقتصاد-قسم الاقتصاد-الجامعة المستنصرية ،2011، ص 43.

<sup>22</sup> د. رضا صاحب ،مصدر سابق ،ص 410.



1-تبويب وتصنيف النفقات وفق خطط وبرامج ويتطلب ذلك من الوزارات أن تضع برامجها للسنوات القادمة مع تحديد الوسائل المناسبة والبديلة لتنفيذ تلك البرامج فضلا عن تحديد الكلف الاجمالية وتقدير النتائج التي يمكن الحصول عليها .

2-أن عملية اتخاذ القرار المتعلقة بالموافقة على البرامج أو رفضها تتم على وفق أسس ومقاييس معينة مثل تحليل الكلفة الى المنفعة اذ يتم على وفق هذا التحليل دراسة الكلفة الإجمالية للبدائل كافة ومقارنتها بالنتائج المتوقعة .

3-تسمح هذه الموازنة للوزارات والوحدات الحكومية بتنفيذ المشاريع أو البرامج طويلة الأجل لأن المدة الزمنية في هذا النوع من الموازنة تمتد لعدة سنوات بحيث تغطي المدة اللازمة لإكمال الخطة أو البرنامج .

4-يمارس هذا النوع من الموازنة الرقابة على المشاريع والبرامج وذلك لأنها تتطلب الحصول على المعلومات عن سير الاعمال في المشاريع تحت التنفيذ أو التي أنجزت وكما يتم أيضاً مراجعة البرامج والمشروعات من حين لآخر مع إجراء بعض التعديلات.

أما أهم الانتقادات أو الصعوبات التي تواجه تنفيذ هذا النوع من الموازنات تتمثل في :-<sup>23</sup>

1-من الصعب أعداد قائمة لها دلالة شاملة لأهداف الحكومة والتي يمكن الموافقة عليها من الأطراف كافة.

2-صعوبة قياس الأهداف وصعوبة قياس التكاليف والمنافع اذ يحتاج القياس الى استخدام أساليب غاية في التعقيد وتعتمد على طرق تحليل المنفعة /الكلفة .

3- النقص الكبير في أعداد الموظفين المؤهلين والقادرين على التعامل مع مثل هكذا موازنة فضلاً عن صعوبة أقناع الموظفين في الادارة الحكومية بجدوى وفوائد إدخال هذه الموازنة في أدارتهم .

4-تصف ما يجب أن يتم ولكنها لا تصف كيف يجب أن يتم ،تركز على النواحي الاقتصادية وتهمل الآثار الاجتماعية والسياسية للقرارات التخطيطية والمالية .

5-أنفصال السياسة المالية عن الواقع العملي والتحيز نحو المركزية في اتخاذ القرارات فضلاً عن أنها لا تركز على إعادة الفحص من عام لآخر للأنشطة الدائمة .

6-يؤدي تطبيقها الى اضمحلال دور السلطة التشريعية في عملية رسم السياسة العامة للدولة .

أن هذه الانتقادات والصعوبات التي واجهت تطبيقها أدت بالولايات المتحدة الامريكية الى التخلي عنها بعد أن كانت أول من وجدها وطبقها .

#### رابعاً :-الموازنة الصفرية :-

ويرجع تاريخ هذه الموازنة الى عام 1924أذ أشار أحد الكتاب الانكليز الى فكرة إعادة وضع برامج الموازنة العامة سنوياً دون الاستناد الى السلسلة الرقمية التاريخية .وقد كانت شركة Texas Intrument وهي أحد الشركات الامريكية التي تعمل في حقل الحاسبات الالكترونية أول من أستخدم الموازنة الصفرية في أواخر الستينات من القرن الماضي .وقد بدء العمل بهذه الموازنة في الولايات المتحدة الامريكية بصورة واسعة على المستوى الفيدرالي في بداية السبعينات من القرن العشرين لأنها تجمع ما بين الوظيفة التخطيطية التي

أكدت التراكمات الموضوعية والفكرية كافة في مجال الادارة والسياسة والاقتصاد والموازنة على أهميتها والوظيفة الرقابية التي تعتبر الوظيفة الاولى والتقليدية للموازنة العامة للدولة.<sup>24</sup>

وتعرف الموازنة الصفريّة بأنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمات أو نفقات في البداية ويعمل من أجل الحصول على مجموعة من النتائج أو المخرجات مع الأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة وتقييم مدة فاعلية الأنفاق وفقاً لهذا الاعتبار. وإذا أردنا أن يكون التعريف السابق أكثر وضوحاً ودقة فأنا نقترح أن المديرين أو القائمين على أعداد هذه الموازنة يجب أن يعتبروا أن موازنتهم التي يعملون من خلالها لا يوجد فيها أي مخصص وإنما تكون صفراً وبالتالي يجب أن يضع هؤلاء المديرين أهدافاً وبرامج مهمة ومبررة للحصول على مخصصات لتحقيقها هذا من ناحية ومن ناحية أخرى يجب أن تكون الأهداف والبرامج السابقة مبنية على تقديرات دقيقة وتبقى على الحد الأدنى من التكلفة ومن ناحية ثالثة يجب الاعتبار عند وضع أي هدف أو برنامج أننا نبدء من الصفر حتى ولو كانت طبيعة هذه المشاريع مستمرة من السنة السابقة لأننا سنستفيد من ذلك بأننا نستطيع تقييم هذا المشروع وبالتالي اتخاذ قرار بحقه هل نستمر فيه أو يتم تعديله أو الغائه نهائياً.<sup>25</sup>

عليه يمكن القول انه في ظل الموازنة الصفريّة فإن مديري الأقسام وهم بصدد أعداد موازنتهم السنوية مطالبون بتبرير استخدامهم للموارد المالية، ليس فقط الزيادة في مبالغ الموازنة الحالية بالمقارنة مع الموازنة السابقة بل كل المبالغ الواردة في مشروع الموازنة، وبعبارة أخرى فإن البرامج الحكومية تبرر في كل سنة مالية وفي كل دورة موازنة فإنه مدير البرنامج مطالب بتبرير كامل موازنته من الصفر.<sup>26</sup> ويمكن القول أن الموازنة الصفريّة تتميز في<sup>27</sup>:-

- 1- الموازنة الصفريّة لها فلسفة متميزة تعتمد منهج وأسس ومبادئ التخطيط والمتابعة واتخاذ القرارات .
  - 2- لفظ الصفريّة لا يعني انكار الجهود السابقة وعدم استمرارية البرامج والأنشطة وما يعكسه ذلك من آثار سلوكية سلبية بل القصد هنا هو مراجعة وتقويم كل شيء ، وبالتأكيد فإن هذه العملية تعتمد على البيانات والمعلومات التاريخية للمدد السابقة، كما أنها لا تعني التكرار في مجال أعداد الموازنة ، حيث أن الموازنة الصفريّة جاءت كتطور منطقي لما سبقها من تطور ، لأن التطور كما هو معلوم عملية تراكمية .
  - 3- عملية المراجعة والتقويم تشمل جميع الأنشطة سواء كانت ضمن برامج جديدة أم برامج قائمة فعلاً .
  - 4- التقويم وترتيب الأولويات (المفاضلة ) لا تتم لكل برنامج على حدة بل تتم لكل مجموعة قرارية .
- أن نظام الموازنة الصفريّة جاء ليجمع ما بين وظائف التخطيط والإدارة والرقابة ليكون للموازنة دور اقتصادي وسياسي واجتماعي يمكن الإلمام بها كالآتي<sup>28</sup>:-

<sup>24</sup> للمزيد أنظر الى كل من :-

-زهرة خضير عباس، مصدر سابق، ص92-93.

-حسين مصطفى هلال، دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الاداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الانفاق الحكومي -الموازنة الصفريّة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، 2004، ص3.

<sup>25</sup> د. خالد شحادة -د. أحمد زهير، مصدر سابق، ص362.

<sup>26</sup> عصام عبد الخضر، مصدر سابق، ص46.

<sup>27</sup> المصدر السابق نفسه، ص47.

<sup>28</sup> د. خالد شحادة -د. أحمد زهير، مصدر سابق، ص368.

1-الوظيفة التخطيطية :-أذ أقترح العديد من مدراء المؤسسات تسمية الموازنة الصفرية باسم التخطيط على الأساس الصفري أو التخطيط والموازنة على الأساس الصفري ،لأن الموازنة الصفرية تظهر وبشكل فعال وفوري أي ضعف في عملية التخطيط ويمكن إجراء مقابلة ما بين عمليات التخطيط والموازنة فإذا ما كان التخطيط يبين (المخرجات )الناتج النهائي المطلوب ويحدده تماماً فأن الموازنة تبين المدخلات المطلوبة وتحددها ،فعملية التخطيط تعني بتكوين البرامج ورسم السياسات الأساسية ووضع الأهداف من أجل اتخاذ القرارات بينما الموازنة تحلل ما على المؤسسة أن تؤديه من وظائف وأنشطة ومهام لتنفيذ كل برنامج وتحلل البدائل لكل نشاط للوصول الى الهدف المطلوب وتفاضل بين كل من الإنجاز الكلي والجزئي للأهداف التي يتم وضعها مسبقاً وبيان تكلفة تنفيذ هذا الإنجاز .

2-الوظيفة الإدارية :-أن العملية الإدارية بمراحلها الأربعة (تخطيط ،موازنة ،تنفيذ ،رقابة ) تتأثر بالموازنة الصفرية والتي تقوم بأمداد الإدارة بمعلومات وتحليلات كافية ووافية تساهم في تحسين الوحدات الإدارية الحكومية .كما يمكن أن تكون سنداً هاماً للمراجعة العملية وذلك كالآتي :-

- 1- تشخيص المشاكل وتحديد المجالات التي يمكن تحسين عملياتها التشغيلية والأرباح بشكل عام .
- 2-تحسين كفاءة وفاعلية المراجعة العملية .

فالموازنة الصفرية يمكن أن تزود الإدارة ببيانات الكلفة التاريخية ومقاييس الأداء لكل نشاط ومقارنة بين الأنشطة المتشابهة داخل المؤسسة وتحديد وتشخيص ازدواجية الأنشطة التي يمكن أن تتم فضلاً عن تحديد وتشخيص الأغراض والأهداف والهيكل التنظيمي والعلاقات الوظيفية بين الأنشطة التي يمكن أن تؤثر على مشكلة معينة وأخيراً الحاجة الى زيادة البحث والاستقصاء بالنسبة للبدائل التي

رفضت من قبل مدراء التشغيل أو الحاجة إلى استقصاء جيد بالنسبة للبدائل الواضحة التي لم يجر لها تقييم أو تشخيص من قبل مدراء التشغيل<sup>29</sup>.

3-الوظيفة الرقابية :- تبلورت من خلال ما تقدمه من بيانات عن الأداء وكلفتة ونتائجه في كل نشاط حكومي ،كما أنها يمكن أن توجه عناية السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى التأكد من مدى كفاءة وفاعلية هذه الأنشطة في تحقيق الأهداف الملقاة على عاتقها بدلاً من التحقق من عمليات الصرف فيصبح دورها الرقابي أكثر أهمية ومعنى<sup>30</sup>.

ومن الصعوبات التي تواجه تطبيق هذا النوع من الموازنة عدم توفر الكفاءات العلمية القادرة على إعداد وتنفيذ ومتابعة هكذا موازنة فضلاً عن الصعوبات المتعلقة بالنظام المحاسبي بحيث لا يشمل فقط المحاسبة المالية وإنما يكون شاملاً ويحتوي على نظام كامل للمحاسبة المالية ومحاسبة التكاليف بشكل مبرمج وقابل للتطبيق من قبل المحاسبين القائمين على التنفيذ<sup>31</sup>.

كما أن الموازنة الصفرية تحتاج إلى وجود خطوة سابقة متمثلة في تحديد الأهداف وتخطيط برامج الانفاق على المستوى القومي (الكلي) وهذا بالطبع من اختصاص موازنة التخطيط والبرمجة أي أن موازنة الأساس الصفري تبدأ من حيث انتهت موازنة التخطيط والبرمجة فهي مكملتها لها<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> المصدر السابق نفسه ،ص368-371.

<sup>30</sup> عصام عبد الخضر ،مصدر سابق ،ص48.

<sup>31</sup> د.عبد المطلب عبد الحميد ،اقتصاديات المالية العامة ،الدار الجامعية ،القاهرة ،2005،ص 170.

<sup>32</sup> محمد عمر أبو دوح ،مصدر سابق ،ص160.

#### خامساً:-الموازنة التشاركية :-

وقد ظهرت بشكل رسمي في البرازيل عام 1989 ثم في الارغواي عام 1990 وتمثل آلية عن طريقها يقرر السكان أن يساهموا في صناعة القرار فيما يتعلق بتخصيص الموارد. أي هي العملية المباشرة لممارسة الديمقراطية العامة التطوعية والتي عن طريقها يناقش السكان ويقررون المالية العامة. ولا تنحصر مشاركة المواطنين بالانتخابات بل تتجاوز ذلك باتخاذ القرارات المتعلقة بأولوية الإنفاق والرقابة على الادارة الحكومية. وتتميز هذه الموازنة بتشجيع العدالة الاجتماعية وتوفير أمكانية متابعة ومراقبة تنفيذ الموازنة وتساهم في تحسين الشفافية في الإدارة العامة ورفع كفاءة النفقات العامة مثلما تعمل على جعل السلطة مسؤولة أمام مواطنيها وتساهم في تحديث الإدارة العامة.<sup>33</sup>

#### سادساً:-الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي :-

أن ظهور هذا النوع من الموازنات يعود إلى نمو حركة المجتمع المدني وسعي منظماته للقيام بدور مؤثر في إدارة الحكم ووضع السياسات العامة وقد ساعد أنتشار الديمقراطية في العديد من الدول النامية وانتشار مفهوم حقوق الانسان الذي ركز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الى أنتشار هذا النوع من الموازنات لمعرفة كيفية تعامل الدولة مع هذه الحقوق ورصد ما يكفي من موارد لتحقيقها. وتعرف هذه الموازنة بأنها (أسلوب صمم لتضمين البعد النوعي في مراحل دورة

الموازنة كلها بهدف تحليل الاثار المختلفة لسياسة الدولة المالية بأدواتها الايرادات والنفقات العامة على كل من النساء والرجال) وعلية فالموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي تتصف<sup>34</sup>:-

- 1-تساهم في اعطاء اهتمام خاص للمرأة الاكثر حرماناً وتهميشاً .
- 2-تشجيع الاستخدام الاكثر فاعلية للموارد لتحقيق المساواة بين النساء والرجال وبلوغ التنمية البشرية.
- 3-تعمل على استخدام الموارد المتوفرة لتحسين نوعية حياة النساء والرجال بشكل متساو .
- 4-تساهم في تحديد الاحتياجات وفق لأولويات كل من الرجل والمرأة .
- 5-تساهم في تحقيق الانصاف والعدالة النوعية وتكافؤ الفرص .
- 6-تعمل على إعادة تخصيص الموارد بحيث يستجيب لاحتياجات مختلف السكان .

وتعد مصر والمغرب من الدول العربية الرائدة في مجال تطبيق الموازنات الحساسة للنوع الاجتماعي من بين أكثر من 45 دولة كأداة لتحقيق التنمية وسد الفجوة التنموية بين الجنسين بما يتلاءم مع الهدفين الثالث والخامس من أهداف الالفية المؤكدة على القضاء على التفاوت النوعي<sup>35</sup>.

#### سابعاً:-الموازنة الموجهة بالنتائج:-

أن موازنة النتائج هي تطوير لموازنة البرامج والاداء حيث بدء التركيز منذ عقد التسعينات من القرن العشرين على النتائج من الإنفاق الحكومي، أذ يتم ربط مخصصات الموازنة مع النتائج التي يمكن أن تسفر عنها هذه التخصيصات من خلال وضع منظومة مؤشرات لقياس الاداء للمستويات كافة لتحقيق

<sup>33</sup> حسين مهجر ،تقويم فاعلية الموازنة العامة في العراق طبقاً لمعايير الكفاءة والعدالة للفترة 2003-2009،رسالة ماجستير تم تقديمها الى قسم الاقتصاد،كلية الإدارة والاقتصاد،الجامعة المستنصرية،2011،ص32.

<sup>34</sup> د. وفاء المهداوي،الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي....حقوق وتكافؤ فرص ، ورقة قدمت الى ندوة المرأة التي أقامها قسم الاقتصاد،الجامعة المستنصرية،2012،ص1.

<sup>35</sup> المصدر السابق نفسه،ص2.

كفاءة وفاعلية الأنفاق والوصول الى الاهداف والاولويات الوطنية ,وقد عرفها الأمين العام للأمم المتحدة بالقول (أن الموازنة الموجهة بالنتائج هي عبارة عن موازنة برامج تدور فيها صياغة البرامج حول مجموعة من الاهداف المحددة والنتائج المتوقعة سابقاً وأن هذه النتائج المتوقعة تبرر الأموال المطلوبة التي تشتق من وترتبط بالمخرجات المطلوبة لتحقيق مثل هذه النتائج والاداء الفعلي في أنجاز النتائج يقاس بمؤشرات أداء موضوعية)<sup>36</sup>. فهي موازنة تحد من أسلوب المساومة الذي تحاول أتباعه بعض الادارات الحكومية وتأثير جماعات الضغط للحصول على زيادة في الاعتمادات لاعتبارات خاصة تخدم فئة معينة دون غيرها . وأن كل ادارة ستخضع للمسألة القانونية عند حصول أي خلل أو تبذير في الموارد المخصصة لها وستكون معرضة لخطر الزوال أن لم تكن قد حققت أهدافها التي قامت من أجلها وعليها أن تعمل كل ما في وسعها لتقديم خدماتها أو منتجاتها للشرائح الاجتماعية المستفيدة منها وبما يفضي الى تحقيق التنمية المستدامة<sup>37</sup>.

أن اختيار نمط للموازنة يعد مقياساً لدرجة التطور الاقتصادي لهذه الدولة أو تلك ،ففي بداية مراحل التطور للدول المتقدمة تم اختيار نمط للموازنة قريب من التخطيط فكانت موازنة التخطيط والبرمجة هي السائدة ،ولكن بعد أن قطعت شوطاً من النمو الاقتصادي تبنت موازنة الاساس الصفري ،واليوم فأن نمط الموازنة الموجهة بالنتائج هي الموازنة التي تم تبنيها لكي تواكب التطورات الدولية ولاسيما التنمية المستدامة ،بينما تتمسك الدول النامية اليوم بالنمط التقليدي الامر الذي يعد خلافاً كبيراً لابد من إعادة النظر به . فعلى الرغم من الانتقادات التي تعرضت لها موازنة البنود إلا أنها بقيت واسعة الانتشار في الدول النامية ومنها العراق للأسباب التالية<sup>38</sup>.

- 1--صعوبة توفير متطلبات الاصلاحات الجديدة لنظام الموازنة وخاصة في الدول النامية ومنها العراق حيث تستلزم تعديلات جوهرية في النظام المحاسبي والتبويب السائد للموازنة وإدخال أساليب التحليل الحديثة في معالجة المعلومات وتحليل الكلفة لمعرفة أسلوب أعداد البرامج والخطط وغير ذلك من المتطلبات التي تتعلق بجانب المعرفة التي تفتقد اليها الكثير من الدول النامية .
- 2- عدم رغبة الكثير من الدول في تغيير هيكلها الاداري والوظيفي الذي يتعين اجراؤه كإحدى الاسس التي تستند عليها النظم الحديثة للموازنة وذلك لما تتركه التغيرات الكثيرة على الوضع السياسي والاجتماعي القائم الذي لا تريد هذه الدول المساس به .
- 3-عدم حماس الإدارة المالية والادارات الحكومية للنظم الجديدة ورفض العديد منها للأفكار الجديدة باعتبارها خطراً يهدد منظومة عملها التي استقرت عليها منذ مدة طويلة .
- 4-بساطة نظام موازنة البنود وسهولته على السلطة التنفيذية في تحضير الموازنة وأعداد مشروعها ومتابعة إجراءات تنفيذها وسهولته على السلطة التشريعية أثناء مناقشة مشروع الموازنة والمصادقة عليه في اعتمادات السنة القادمة الى اعتمادات السنة الماضية التي سبق للنواب مناقشتها مضافاً اليه أو منقوص منه بعض النفقات أو الايرادات .في حين تحتوي النظم الحديثة للموازنة على مفردات تحليلية كثيرة عن كل

<sup>36</sup> عصام عبد الخضر ،مصدر سابق ،ص48-49.

<sup>37</sup> المصدر السابق نفسه ،ص49.

<sup>38</sup> د. مجيد الكرخي ،مصدر سابق ،ص617-620.

برنامج مدرج في مشروع الموازنة ويتطلب الأمر من المعنيين في السلطتين التنفيذية والتشريعية الوقوف عند كل برنامج ودراسته وتدقيقه بهدف إعطاء قرار بشأنه .

5-أثار السلبية للتجارب الفاشلة لنظم الموازنة الحديثة في بعض الدول المتقدمة ومنها الولايات المتحدة الأمريكية التي ظهرت فيها فكرة الإصلاح لأول مرة في نظام الموازنة فيما خلق ردود فعل لدى الدول التي كانت راغبة في الاخذ بهذه الإصلاحات وزاد من حماس المعارضين للإصلاحات الجديدة ووضع في أيديهم المبررات العملية لمقاومة هذه التيارات والدفاع عن مزايا موازنة البنود.

6-توفر موازنة البنود فرصة الرقابة المالية والمسألة المالية التي تركز على مهمة التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المقررة للإدارات المالية هو ما تسعى الية معظم الدول النامية لكونه يتماشى مع متطلبات أنظمتها السياسية والاقتصادية .

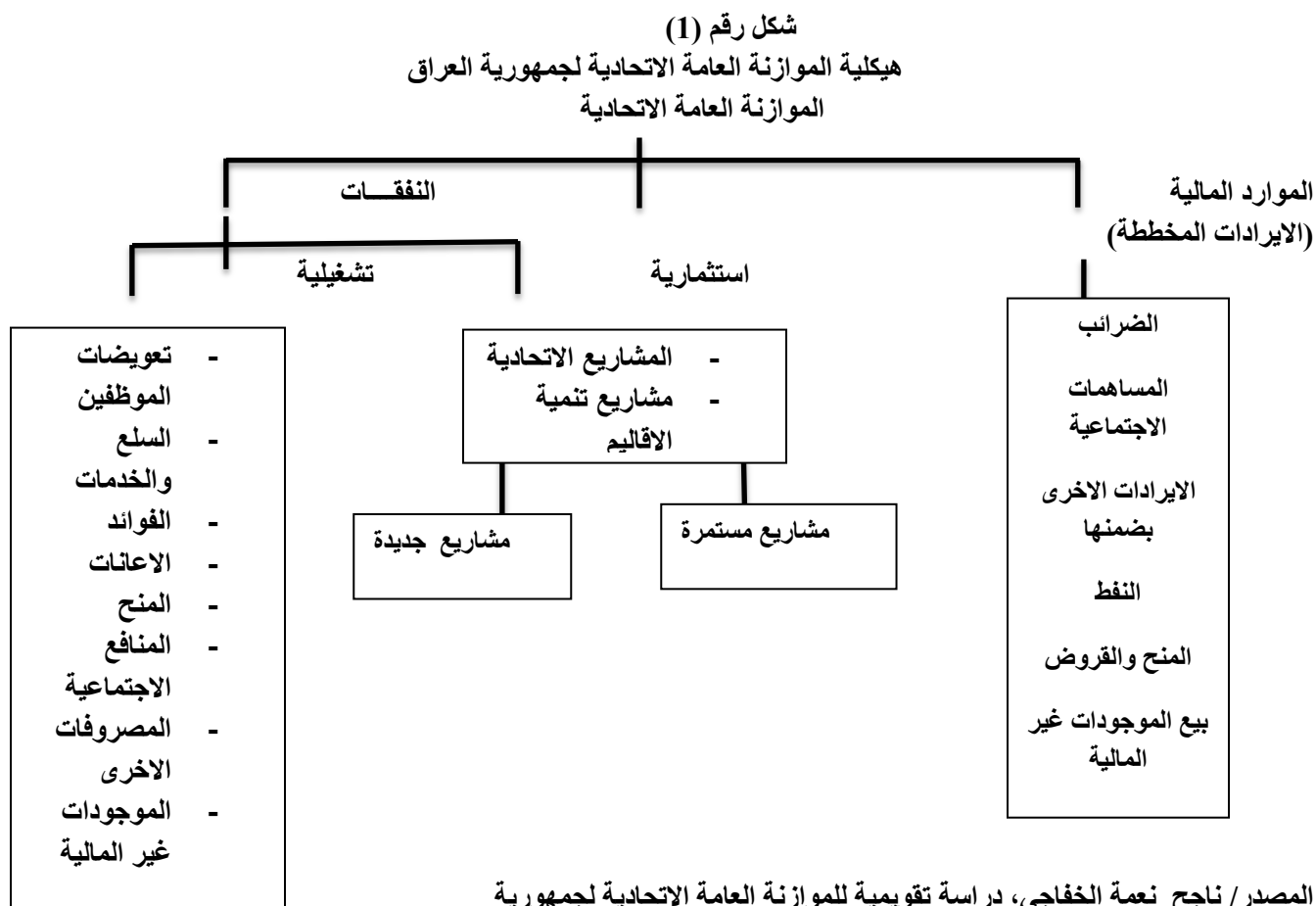
## 2-الموازنة العراقية في الميزان:-

ان موازنة البنود هي الموازنة التي تتبعها العراق منذ عام 1921 ولحد الآن، وهي موازنة تركز على حجم النفقة وليس الغرض منها ،ويتم تصنيف النفقات فيها تبعا لنوعيتها ،اي يتم حصر كافة المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسة وفرعية وبعد ذلك يتم تقسيمها على فئات رئيسة تسمى (ابواب) وتقسم الابواب على بنود فرعية مؤكدة بذلك على عدم تجاوز الوزارات والهيئات التخصيص المعتمد لها من دون ان تأخذ بنظر الاعتبار فيما اذا كانت تلك المصروفات قد حققت الهدف المرجو منها ام انها مجرد مصروفات وارقام حسابية تم تسديدها.

ويتم تبويب الموازنة العامة في العراق بشكل ترتيبى يؤمن اعطاء المعلومات وتوفير البيانات عن حجم كلاً من النفقات والإيرادات ومعرفة تخصيصات كل ادارة موزعة اقتصادياً ونوعياً لغرض التأكد من عدم تجاوز التخصيصات المقررة لكل وحدة ادارية لاغراض رقابية، وهو يعد من أهم الاسباب للتمسك بهكذا نوع من الموازنات في الاقتصاد العراقي اليوم. ويتم تبويب نفقات الموازنة العراقية وفقاً للآتي<sup>39</sup>:

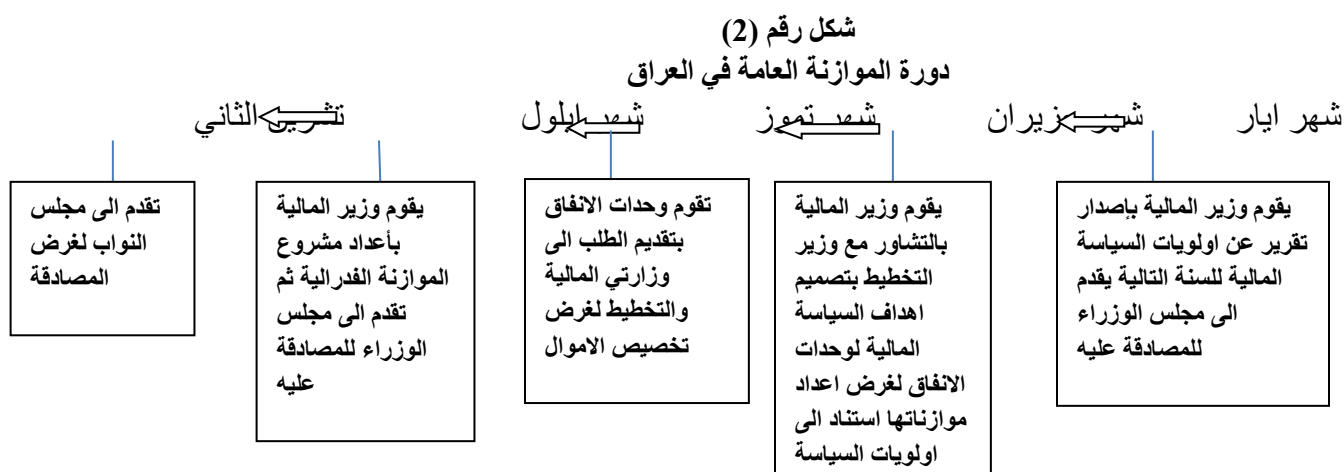
- وفقاً للأساس الاقتصادي: وتقسم على نفقات تشغيلية واخرى استثمارية.
- وفقاً للأساس الإداري :-ويتم تقسيم الموازنة على مجاميع رئيسة تمثل كل مجموعة وزارة معينة كالخارجية ،المالية فضلاعن الجهات غير المرتبطة بالوزارات كمجلس النواب.
- وفقاً لنوع النفقة: اي توزيع نفقات الوزارة الواحدة الى حسابات اجمالية تمثل نوع النفقة المتخصصة بما يسهل على المخطط المالي الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بتوجهات الأنفاق الحكومي من جهة وتعمل على ضبط مالية الدولة حيث تتقيد الادارات بالتخصيصات المعتمدة لها من جهة اخرى ويتمثل هذا التبويب بـ(تعويضات الموظفين، السلع والخدمات، الفوائد، الاعانات، المنح، المنافع الاجتماعية، مصروفات اخرى وتشمل الطوارئ، صندوق التقاعد، تعويضات الحرب)

أما الإيرادات فيتم تبويبها بحسب مصادرها الرئيسية الى:-  
 -ايرادات عامة (ضريبية، غير ضريبية، ايرادات الثروة الطبيعية نفط او غاز، اخرى المتمثلة -بالأجور والخدمات، بيع الموجودات)  
 -ايرادات استثنائية( القروض الداخلية والخارجية، الغرامات ،المنح الداخلية والخارجية) ويوضح الشكل التالي هيكلية الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق.



المصدر/ ناجح نعمة الخفاجي، دراسة تقويمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للاعوام 2006-2010، بيت الحكمة ، بغداد، 2011، ص51

وتعد الموازنة العامة الاتحادية من قبل السلطة التنفيذية بحسب ما اكدت عليه الدساتير المتعاقبة، واستقر في دستور 2005 (يمارس مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي) وتعد بالتعاون ما بين كل من وزارة المالية (التي يقع على عاتقها تجميع مقترحات الانفاق المقدرة في المرافق المختلفة حصر الايرادات وتقديرها على مستوى الدولة والموازنة ما بينها) ووزارة التخطيط والتعاون الانمائي (التي يقع على عاتقها تصميم لوائح واهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لغرض اعداد ميزانيتها وتقدير النفقات الاستثمارية (الكلفة التقديرية للمشاريع) بالمشاركة مع وزارة المالية لتقديمها الى مجلس الوزراء لعرضها على مجلس النواب للمصادقة عليها وقرارها<sup>40</sup>. ويمكن تتبع دورة الموازنة العامة في العراق في الشكل التالي:



المصدر/ من عمل الباحث بالاعتماد على قانون الادارة المالية والدين العام رقم 94 لسنة 2004، الوقائع العراقية، العدد 3948، حزيران 2006، القسم الرابع والقسم السادس، ص 113-118

ويرتبط اعداد الموازنة العامة في اية دولة بشكل لا يقبل الشك بدالة هدف معين تعمل بنود الموازنة على تحقيقها وفق أولويات وطنية ملزمة للسلطتين التنفيذية التشريعية ، ألا أن المشكلة في العراق هي ان الأولويات الوطنية غير متفق عليها بعد من قبل الكتل السياسية الممثلة لمجلس النواب، فجدل النواب يتمحور حول تخصيصات ومفردات وحصص الموازنة وما يمكن ان يترتب على توزيعها من مكاسب سياسية واقتصادية للفرقاء السياسيين في الاجل القصير ولا ينظر اليها بمنظور المدى البعيد، فهي برنامج مالي سنوي وموازنة بنود رقمية لا صلة لها بالعملية التنموية، ولا صلة لها بتحقيق التوافق ما بين السياسة النقدية والمالية بما جعل من السياسة النقدية قيد على الموازنة ومن الموازنة قيد على السياسة النقدية<sup>41</sup>، موازنة

<sup>40</sup> عصام عبد الخضر، مصدر سابق، ص 40-41.

<sup>41</sup> د. عماد عبد اللطيف سالم، أعداد ومناقشة وقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق (الأطر الدستورية والاجرائية ودالة الهدف) 2006-2009، الحوار المتمدن، العدد 2598، ص 1-2.



تحتوي الكثير من الأخطاء الاستراتيجية والتناقض والاضطراب في أسسها القانونية والاقتصادية والتي يمكن الالمام بها وفق الآتي:

أولاً:- الاختلالات في عملية إعداد الموازنة .

ثانياً:- الاختلالات في تنفيذ الموازنة.

أولاً:- الاختلالات في عملية إعداد الموازنة

من خلال تقويم إعداد الموازنة في شرعيتها الدستورية وإعدادها وإقرارها من قبل كل من وزارة المالية ومجلس الوزراء ومجلس النواب وكالاتي:

#### أ- الاختلالات الدستورية

إن هناك جملة من الاختلالات الدستورية في مجال إعداد الموازنة والتي يجب الانتباه إليها والالمام بها وفق الآتي<sup>42</sup>:

1- نص الدستور العراقي في المادة 62 على أن يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب ولمجلس النواب الحق في إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض نفقاتها وعند الضرورة له الحق أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات تحت شرطين: الأول: الضرورة التي يتعين على القانون المنظم للموازنة توضيح معانيها.

الثاني: الحصول على موافقة مجلس الوزراء وكذلك منحه سلطة المناقشة

ولا يوجد في الدستور أي إشارة إلى دور مجلس النواب في مناقشة الإيرادات العامة وهذا يعد خلافاً في عملية إعداد الموازنة وذلك أن المجلس يقر مشروع الموازنة بنفقاتها وإيراداتها ولا يقتصر على النفقات فقط.

2- إهمال الدستور للمدة الزمنية التي تفصل بين تقديم مشروع الموازنة العامة والتصويت عليه وهذه المدة لا بد أن تكون كافية ليتمكن مجلس النواب من تحليل السياسة المالية للحكومة وإبداء المقترحات والتوصيات وهناك عدة دول أدرجت هذه المدة ضمن دساتيرها كمصر في المادة 115 من دستورها أجبرت الحكومة على تقديم مشروع الموازنة إلى مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية.

3- لم يقر في الدستور تحديد طبيعة الألية المعتمدة من قبل السلطة التنفيذية في حال تأخر التصديق من قبل السلطة التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة خلال الموعد المحدد لسبب أو لآخر. مثلاً في بريطانيا يتم استخدام أسلوب الموازنات الشهرية لحين الانتهاء من مناقشة الموازنة وإقرارها أما في الولايات المتحدة الأمريكية فيتم العمل بموازنة السنة المنتهية بينما منح الدستور الفرنسي للحكومة صلاحية وضع أحكام مشروع الموازنة موضع التنفيذ إذ لم يبيت البرلمان به خلال مدة 70 يوم<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> - للمزيد أنظر إلى :- د. وفاء المهدي، إصلاح الموازنة العامة في العراق ..... ضرورة أم خيار، بحث مقدم إلى بيت الحكمة في مؤتمره السنوي بناء الإنسان .... بناء العراق، 2009، ص 12-14.

<sup>43</sup> د. عماد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص 2.

## **ب- الاختلالات في اليات أعداد الموازنة في وزارة المالية ومجلس الوزراء :-**

- 1- أن وزارة المالية ترى أن مهمتها الأساسية تتمثل بإيجاد توازن بين مدخولات ومصروفات الموازنة.
- 2- ضعف الرؤية الاستراتيجية الشاملة لتخصيصات الموازنة من أجل توزيعها على الحقوق المختلفة.
- 3- تأخر تقديم الموازنة الى مجلس الوزراء مما يؤخر إقرارها ومن ثم إطلاق الاموال الى الوزارات والمحافظات (44).

4- (استخدام نظام التبويب المعروف بإحصاءات مالية الحكومة باعتبار ما يملكه من مميزات متمثلة في :-  
أ- التفضيل بقدر عالي جداً في تحليل بيانات نفقات وإيرادات الموازنة بما يجعله يتناسب مع الواقع الجديد للاقتصاد العراقي .  
ب - استقلال أرباح القطاع النفطي وفق نظام احصاءات مالية الحكومة عن بقية الإيرادات المتأتية عن القطاع العام .

ج- تبويب أنواع جديدة من النفقات والإيرادات (المنح ، الديون ، الفوائد).

الا انه لا يخلو من عيوب أهمها :-

أ- لا يظهر الأهمية النسبية لأي صنف من الانفاق العام بسبب كثرة التفاصيل .

ب- يحتاج تطبيقية الى مبرمجين مختصين وذوي خبرة وكفاءة عالية (45).

5- تبني نمط الموازنة التقليدية (موازنة البنود) والذي يشكو من الكثير من العيوب ابرزها (46) :-

أ- عدم وضوح الاهداف التي ترصد اليها التخصيصات وعدم ارتباطها بالتخطيط الذي من أبرز مقومات التخصيص الامثل للموارد .

ب- عدم القدرة على قياس الاداء الفعلي للأجهزة الحكومية لعدم اعتمادها على المعايير الموضوعية والعلمية الخاصة بتقييم الأداء .

ج- لا يمكن تخطي المشاكل التي تظهر عند التنفيذ وذلك عائد الى قلة مرونة التكيف لهذا النوع من الموازنات لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط وبذلك دورها لا يتعدى أن يكون رقابياً.

6- الثغرات الخاصة بانتقاء أولويات الاهداف فمن المعروف أن الموازنة لا تعد عملاً فنياً بل هي أيضاً أداة تؤثر بشدة سلباً أو ايجاباً في النشاط الاقتصادي مما يترتب عليه أن تكون دقيقة في اختيار الاهداف وتقابلها مجموعة وسائل تعكس مسار التنمية المطلوب وهو ما يبدو غائباً عن أهداف الموازنة العراقية بما يبعدها عن واقعها الاقتصادي والاجتماعي (47).

7- تضمن قانون الموازنة العامة الاتحادية أحكاماً ونصوص لم يكن محلها أو ليس لها علاقة بالتشريعات الخاصة بقانون الموازنة ، فورد مثلاً (إضافة مبالغ الإيرادات الشهرية التي تحققها وزارة

الصحة الاتحادية لكافة دوائرها الى موازناتها لغرض شراء الادوية والمستلزمات الطبية) وهو ما يتناقض مع الأسس والقواعد العامة لأعداد الموازنة (قاعدة عدم التخصيص) التي تقضي بعدم جواز تخصيص أيراد

44 د. حيدر العبادي ، الية أعداد و اقرار الموازنة العامة في العراق ، ورقة مقدمة الى ورشة عمل أعداد و اقرار الموازنة لعام 2008 في العراق ، البرنامج الانمائي للأمم المتحدة ، لبنان ، 2008 ، ص 13-16

45 سرمد عباس - ليلي جبر ، سياسة الاصلاح في الموازنة العامة ، الدائرة الاقتصادية لوزارة المالية ، وثيقة الكترونية ، ص 3 .

46 د. وفاء المهدي ، مصدر سابق ، ص 14 .

47 المصدر السابق نفسه ، ص 14 .

معين لسد نفقة معينة فضلاً عن أن تقديرات تلك الإيرادات أدرجت أصلاً في جدول الإيرادات الملحق بقانون الموازنة العامة الاتحادية<sup>48</sup>.

### **ج-اختلالات في آليات أقرار الموازنة في مجلس النواب<sup>49</sup>**

- 1-عدم توفر متخصصين بمستويات مطلوبة للمساعدة في تحليل وفهم وإقرار الموازنة .
  - 2-غياب وحدات هيكلية متخصصة دائمة في مجلس النواب لدراسة الموازنة .
  - 3-ضعف التوازن بين المعطيات السياسية والمهنية في تقويم إقرار بعض فقرات الموازنة.
  - 4-ضعف قدرة مجلس النواب على القيام بمهمة المراقبة على الموازنة بشكل صحيح .
  - 5-غياب المعارضة الحقيقية في مجلس النواب التي تفترض أن تكون موجودة للتصويت ضد إقرار مشروع معين ورفض تمريرة في حين أن الاغلبية في مجلس النواب تخضع لمبدأ التوافق في إقرار المشاريع الحكومية وهنا نجد أن الديمقراطية التوافقية مارست تأثيرها السلبي من ناحيتين :-  
-إطالة أمد مناقشة وإقرار الموازنة  
-تعطيل الدور الرقابي لمجلس النواب على تنفيذها
- ثانياً :-الاختلالات في تنفيذ الموازنة**  
ويمكن الالمام بها في جانبي النفقات والإيرادات كالآتي :-

#### **1-أنعدام العدالة التوزيعية في الإنفاق العام**

بغية تخفيف مساوئ التوزيع غير العادل للدخل بين فئات المجتمع تتدخل غالبية الدول ولو بدرجات مختلفة بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية باستخدام أدوات السياسة المالية ،ويعد الإنفاق العام أداة مؤثرة في التوزيع الأولي للدخل القومي وإعادة توزيعه<sup>50</sup> فالدولة وفقاً للفكر المالي الحديث ما هي إلا مضخة هائلة تمتص لتوزع مستندياً إلى أن الدولة ما هي إلا خلقاً مجازياً لا يستهلك بذاته وإنما يحول ويعيد توزيع الأموال التي أقتطعها<sup>51</sup> من الآخرين لتحسين توزيع الدخل وتخفيف الحالات المتطرفة من الفقر من خلال برامج الإنفاق الحكومي .

ويعد الفقر أحد ميزات الاقتصاد العراقي إذ تبلغ نسبة الفقر في العراق 23% من حجم السكان ،رغم أن توزيعه يختلف حسب المحافظات إذ تبلغ أعلى نسبة للفقر في محافظة المثنى إذ يصل حجم السكان الفقراء إلى 49% من السكان ثم تأتي محافظة بابل في المركز الثاني ونسبة 41% ثم محافظة صلاح الدين ونسبة 40% وبحسب خارطة الحرمان لعام 2011 الصادر عن الجهاز المركزي للأحصاء ،أما أدنى نسب الفقر في العراق فهي كل من (أربيل 3%، السليمانية 3%، دهوك 9%)، هذه المحافظات الثلاثة التي تشكل أقلية كردستان .

<sup>48</sup> ناجح نعمة الخفاجي ،مصدر سابق ،ص92-93.

<sup>49</sup> د. حيدر العبادي ،مصدر سابق ،ص15-16.

<sup>50</sup> د. رفعت المحجوب ،المالية العامة ،ج1، النفقات العامة ،القاهرة ،1966، ص164.

<sup>51</sup> د.باهر محمد عتلم ،اقتصاديات المالية العامة ، القاهرة ،1999، ص32.

أن اختلاف نسب أفقر في إقليم كردستان عن سائر مناطق العراق يعكس اختلافات في التاريخ الاقتصادي والاجتماعي فبعد أن حصل إقليم كردستان على استقلال أداري كأمر واقع عام 1991 تم تعزيز ذلك باستحداث حكومة إقليم كردستان عام 1992 وقد أدى موقعة الجغرافي على ملتقى الطرق بين تركيا وجمهورية إيران والعربية السورية الى حركة تجارة نشيطة عبر الحدود .كما أن التجارة والتنافس الاقتصادي مع جيرانه قد حفز بدوره إنتاجية عالية ضمن الإقليم نفسه ،وهكذا بينما انقطعت

أجزاء العراق عن العالم الخارجي بعد عام 1991أستمر إقليم كردستان بتبادل السلع والمعلومات عبر حدوده .لتأتي المدة بعد عام 2003 حاملة معها مزيد من التحسن في وضع إقليم كردستان سواء بالمقاييس المطلقة أو النسبية بالمقارنة مع أجزاء العراق الأخرى .فعلى سبيل المثال فإن معدل البطالة في إقليم كردستان 6.1%مقارنة ب11.7%على مستوى العراق ،كما يحتوي على أصغر نسبة من السكان الريفيون 21%مقارنة مع30%على مستوى العراق ، يبلغ معدل الالتحاق الصافي بالدراسة الابتدائية والمتوسطة والاعدادية 90%و47%و22%على التوالي مقارنة ب85%و37%و21%على مستوى العراق<sup>52</sup>.

وحيث أن الموازنة في العراق وفقاً لمبادئ الدستور العراقي أداة لمحاربة الفقر وتحقيق التنمية المتوازنة بين المحافظات والاقاليم بما لايتيح ظهور فجوة تنموية كبيرة بين الأقاليم كما جاء في المادة 121 من الدستور في الفقرة ثالثاً المؤكدة على مسألة العدالة والأنصاف في توزيع التخصيصات المالية (تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الأيرادات المحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها )أي أن معياري نسبة السكان ودرجة المحرومية هي الأساس لتخصيص الموارد المالية للموازنة العامة للدولة وهذا ما تم تأكيده في استراتيجية التنمية الوطنية 2007-2010<sup>53</sup>.

الا أن مقارنة التخصيصات المالية المحددة في قوانين الموازنة الاتحادية وملحقاتها أشارت الى أن محافظات العراق وإقليم كردستان قد حصلتا على حصصهما من الموازنة للتنمية والاعمار وفق مبدئين :-  
الاول :-عدد سكان كل محافظة أحدين بنظر الاعتبار حصة إقليم كردستان 17%.

الثاني :-مستوى محرومية المحافظات وهذا المبدأ ظل عاطلاً بسبب عدم الاتفاق على معايير المحرومية .

وعلى وفق المبدأ الأول فإن محافظة المثنى الأكثر فقراً تحصل على أوطأ نسبة من هذه التخصيصات بما يتناسب مع عدد سكانها البالغ 2.1%من سكان العراق (أنظر جدول 1)

<sup>52</sup> الجهاز المركزي للأحصاء وتكنولوجيا المعلومات ،مواجهة الفقر في العراق-النتائج الرئيسية ،بغداد ،2010،ص21-22.

<sup>53</sup> د. قصي الجابري ،التخصيصات الاستثمارية في العراق هل تستهدف الفقراء ،المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ،ص5.

**الجدول (1)**  
**توزيع محافظات العراق بحسب عدد السكان ومستويات الفقر (%)**

المحافظات	نسبة الفقر	نسبة سكان المحافظة من اجمالي سكان العراق
ميسان	27	2.8
المنثى	49	2.1
القادسية	35	3.3
ذي قار	34	5.4
بابل	41	5.6
ديالى	34	5.3
واسط	36	3.6
نينوى	23	9.5
صلاح الدين	40	4.0
كربلاء	37	3.0
التجف	25	3.6
دهوك	9	1.7
أربيل	3	4.0
البصرة	34	6.4
السليمانية	3	6.4
كركوك	11	3.0
بغداد	13	24.1
الانبار	21	5.0
العراق	23	100

المصدر :- من عمل الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط - الجهاز المركزي للأحصاء وتكنولوجيا المعلومات ،خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق ،بغداد، 2011، ص30 وص105

أن توزيع التخصيصات الاستثمارية بين المحافظات لم يأخذ واقع الفقر بينها وبما أدى بالموازنة لأن تكون أداة للتفاوت وليست أداة لتحقيق التنمية الإقليمية<sup>54</sup> فلا وضوح لجدوى اقتصادية على المستوى الوطني في عملية إعادة أعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات في الوقت الذي يتم فيه توجيه تخصيصات استثمارية صوب مناطق متطورة وحرمان المناطق الفقيرة منها وبشكل غير عادل بحجة عدم وجود أخصاء سكاني دقيق وعدم وجود حدود واضحة للمحافظات ،على الرغم من

اعتماد التخصيصات المالية اللازمة لأجراء الإحصاء السكاني العام وبواقع 47.7مليار دينار عراقي في موازنة 2006 و126.2مليار دينار عراقي ضمن موازنة 2008 ليستقر عند 199.4مليار دينار عراقي ضمن الموازنة العامة الاتحادية لعام 2010<sup>55</sup> ألا أن استمرار الخلافات ما بين الكتل السياسية حال دون أنجازه

<sup>54</sup> د. قصي الجابري ،مصدر سابق ،ص9.

<sup>55</sup> ناجح نعمة الخفاجي ،مصدر سابق ،ص47.

وأصبح حصول هذه المحافظة أو ذلك الإقليم على تخصيصاته المالية أمراً مرتبطاً بالقوة التفاوضية للمناطق في ظل غياب خطة وطنية واضحة .

وليس أدل على ذلك من مشروع النفط والغاز الذي جاء مؤكداً على أن ثروة العراق من النفط والغاز هي ملك لجميع مواطنية ألا أن تطبيقاته العملية جاءت بعيدة عن وجوه العدالة في توزيع عائدات النفط والغاز بين أبناء العراق . إذ يحظى إقليم كردستان وفقاً لمشروع موازنة 2012 والبالغة 117 تريليون دينار عراقي أو ما يقارب 100 مليار دولار على 17% من نفقات الموازنة أي ما يقارب 16 تريليون دينار عراقي في الوقت الذي يصدر 175 ألف برميل أي حوالي 6.7% من مجموع صادرات النفط العراقي يومياً البالغة 2.6 مليون برميل وعلى أساس سعر نفط 85 دولار للبرميل<sup>56</sup> وبمعادلة بسيطة فأن :-

عائدات العراق اليومية من النفط 2625 مليون برميل \* 85 دولار = 223125 مليون دولار

عائدات العراق السنوية من النفط 223125 \* 365 يوم = 81.440625 مليار دولار

عائدات النفط من إقليم كردستان يومياً 175 ألف \* 85 دولار = 14875 ألف دولار

عائدات النفط من إقليم كردستان سنوياً 14875 \* 365 يوم = 5.429375 مليار دولار

أي أن إقليم كردستان يساهم بـ 5 مليار دولار سنوياً من إيرادات النفط المقدرة بـ 81 مليار دولار ويستلم حصة من الموازنة تقدر بـ 11 مليار دولار أو ما يساوي 16 تريليون دينار عراقي ، في الوقت الذي تتلقى المحافظات المنتجة للنفط كالبصرة (شكل إنتاجها ما يقارب 67.7% من إجمالي الإنتاج المتحقق لعام 2010)<sup>57</sup> دولار واحد لكل برميل يتم تصديره ومن المتوقع أن يشكل حوالي 1.7 تريليون دولار عراقي كمجموع أو أقل من عشر ما تتلقاه حكومة إقليم كردستان وحدها .  
أن صيغة منصفة ومتفق عليها لتوزيع العائدات هي من الأهمية الجوهرية لتحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة والسلم الاجتماعي .

## 2- موازنة بلا بوصلة :-

يرتبط أعداد الموازنة لأي دولة بحزمة من الأهداف المتفق عليها ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتي يتم تنفيذها من خلال حزمة سياسات وبرامج واليات تنفيذ محددة بدقة ، والمشكلة في العراق أن الأولويات الوطنية غير متفق عليها ولا ينظر إليها بمنظور ملزم وطنياً على المدى البعيد<sup>58</sup> فالموازنة العراقية برنامج مالي سنوي بلا بوصلة وهذا يعد مثلبة تشوب تنفيذ السياسات المالية ولا يقتصر ذلك على موازنة هذا العام ولكنه ظاهرة متكررة منذ ما يزيد عن الثلاثين عاماً .

فلو أخذنا مشكلة البطالة على سبيل المثال التي يعاني منها المجتمع العراقي بأشكالها المختلفة ظاهرة كانت أم مقنعة أم جزئية وهي إحدى التحديات المرتبطة باختلال الهيكل الاقتصادي والتي تتطلب معالجتها معالجة اختلال الهيكل الاقتصادي واختلال دور الدولة ودور القطاع الخاص وربط قوة العمل بالهيكل التعليمي من خلال أيجاد التوافق بين مخرجات التعليم ومتطلبات سوق العمل الحالية والمستقبلية وبما يقلل من بطالة

<sup>56</sup> إجراءات تقاسم عائدات النفط ، وثيقة الكترونية ، ص 1.

<sup>57</sup> انظر الى :-وزارة المالية ؟، انجازات وزارة المالية ، ج 3، بغداد، 2011، ص 29.

<sup>58</sup> د. عماد عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص 1.

المتعلمين (بطالة الخريجين) التي تعد الولادة الحقيقية لفقر الدخل الامر الذي يتطلب زيادة التخصيصات المالية صوب قطاع التعليم وهو ما تفتقده الموازنة العراقية أذ

بلغت الأهمية النسبية لأجمالي تخصيصات التربية والتعليم العالي والبحث العلمي 4.3% من موازنة 2006 لتصل الى 4.6% من موازنة 2008 والى 9.6% من موازنة 2010. انظر جدول (2). هذا الانخفاض اذا ما تم مقارنته بمعدلات الإنفاق على التعليم في بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية التي تتفق أكثر من ربع ميزانيتها على التعليم قد يفسر لنا انخفاض جودة نوعية التعليم في العراق وبذلك كانت الولادة لتردي مؤشرات التعليم. وما يزيد الامر سوءاً أن الحصة الأعظم من التخصيصات المالية للتربية والتعليم العالي والبحث العلمي تتجه صوب النفقات التشغيلية على حساب النفقات الاستثمارية التي لم تتعدى نسبتها 0.9% و2.5% و3.6% من النفقات المخصصة للتربية والتعليم ضمن موازنات 2006 و2008 و2010 وبما أدى الى تردي البنى التحتية للمدارس بعد أن تأجلت أعمال الصيانة والبناء الجديد من سنة الى أخرى وكانت السبب الرئيسي في انخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية من 99% عام 1980 الى 77% عام 2006<sup>59</sup>. وبما أدى الى تغذية سوق العمل بعرض أمي لقوة العمل تتمركز غالبيتها بالزراعة والمهن الاولى والحرف اليدوية وبنسبة 70.5% من أجمالي قوة العمل وابتعادهم عن المهن التي تتطلب مهارات عالية والتي يكون مردودها المالي عالي وثابت أذ لا يعمل فيها سوى 28.6% من السكان مما يعني أن 70.5% من السكان يمكن ضمهم الى البطالة في اي وقت. انظر الجدول (3).

### الجدول (3)

توزيع الافراد العاملين قطاعيا (15 سنة فأكثر) حسب التحصيل العلمي

قطاع العمل	التحصيل العلمي				الاجمالي
	امي- يكتب ويقرأ	ابتدائية- اعدادية	دبلوم فأعلى	غير مبين	
حكومي	13.1	44.3	41.9	0.6	100
عام- مختلط	17.5	44.0	37.5	0.9	100
خاص	42.3	50.1	6.2	1.4	100
قطاعات اخرى	50.9	42.4	3.9	2.8	100
الاجمالي	24.1	46.4	28.6	0.9	100

المصدر: وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات - شبكة معرفة العراق - بغداد 2011 - غير منشور.

وأدت الى بروز ظاهرة أنتشار الأنشطة الهامشية التي أصبحت مصدراً لدخل الفقراء والتي تستوعب 50.9% من الأيدي العاملة وبما يفقد العراق استخدامه لميزة نسبية يمتلكها تتمثل في استخدامه أسلوب كثيف الأيدي العاملة قليل رأس المال حسب نظرية أرثر لويس في التنمية في ظل ظروف عرض العمل غير المحدود من جهة واذا ما انتقلنا الى قراءة بسيطة لأرقام الموازنة العراقية من أجل تحديد سياسات التشغيل الحكومية لمواجهة البطالة نجد أن أرقام الموازنة العراقية للمدة (2006-2012) تشير الى أن نسبة النفقات الاستثمارية من أجمالي النفقات العامة

كان 18.2% من أجمالي موازنة 2006 وصلت الى 28% من موازنة 2010 ولتصل الى 31.8% من موازنة عام 2012 انظر جدول 4.

<sup>59</sup> وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مواجهة الفقر في العراق، مصدر سابق، ص 40-42.

**الجدول (4)**  
نسبة نفقات الموازنة العامة الاتحادية التشغيلية والاستثمارية  
ألى أجمالي النفقات للأعوام 2006-2012 (%)

السنة	النفقات التشغيلية %	النفقات الاستثمارية %
2006	81.8	18.2
2007	75.5	24.5
2008	70.8	29.5
2009	78	21
2010	72	28
2011	68.9	31.1
2012	68	31.8

المصدر / من عمل الباحث بالاعتماد على أرقام الموازنة العراقية ،وزارة المالية

مما يدلل أن الموازنة العراقية لم تتبنى أصلاً هدف القضاء على مشكلة البطالة أو التخفيف من حدتها من خلال توليد فرص عمل جديدة تمتص العاطلين عن العمل ويعد انخفاض نسبة النفقات الاستثمارية من أجمالي النفقات العامة من أبلغ المؤشرات دلالة على هذه الحقيقة .

### 3- النفقات الحكومية ....تخصيص خاطئ ونفقات معطلة

في كل عام يتم الحديث عن موازنة ضخمة أو انفجارية وأرقام خيالية ولكن ما الذي حققته تلك الموازنات ؟فالأعوام المتتالية تجلب معها أرقاماً أكبر من أكبر دون أنجازاً أو نجاحاً.

فالنفقات التشغيلية التي تهدف الى المحافظة والبقاء ما زالت تشكل النسبة الأكبر من حجم النفقات مقابل انخفاض حجم النفقات الاستثمارية وما يترتب عليه من انخفاض التكوين الرأسمالي .ويكمن جوهر المشكلة في ضعف الأداء التنفيذي للاستثمار والذي يعود بدورة الى عوامل متعددة أبرزها ظاهرتي القصور والتقصير .فالقصور حالة تعود الى ضعف كفاءة الاداء الامر الذي يتطلب العناية بالتدريب والتأهيل ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب ،أما التقصير فيأتي من عدم اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب لأسباب تتعلق بضعف حوافز العمل والخوف من الاتهامات<sup>60</sup>.

أن نسب التنفيذ المالي للمشاريع الاستثمارية للمدة (2006-2010) قد بلغت 61% من تخصيصات موازنة الأعوام المذكورة وبواقع 57% من نفقات المشاريع الاستثمارية لعام 2006 و76% من نفقات المشاريع الاستثمارية لعام 2008. انظر الجدول (5)

<sup>60</sup> د. كمال البصري ،الموازنة الفدرالية وتحديات الاقتصاد العراقي ،بغداد ،2011،ص173.



**الجدول (5)**  
**أجمالي التخصيصات الاستثمارية والمصروفات الفعلية**  
**للموازنة العامة الاتحادية لسنوات مختارة (الف دولار )**

السنة	التخصيص	المصروفات	نسب التنفيذ المالي
2006	7651397	4346950	57%
2008	25486759	19434792	76%
2010 للربع الأول من العام	21247449	5066891	24%
المجموع الاجمالي (2010-2006)	79705586	49016159	61%

المصدر / وزارة المالية، إنجازات وزارة المالية، ج3، بغداد، 2011، ص35

وإذا ما انتقلنا إلى تفحص نسب التنفيذ المالي بحسب الوزارات ما عدا إقليم كردستان (الذي ظلت نسب التنفيذ المالي للنفقات التشغيلية والاستثمارية مساوية ل100%) نجد انخفاض نسب التنفيذ المالي وخاصة للنفقات الاستثمارية فوزارة الصناعة مثلاً لم تتجاوز نسب تنفيذها للنفقات الاستثمارية في أحسن حالاتها 52% (أنظر جدول 6) بما يدل لنا بأن المشكلة الأساسية تتمثل في كيفية استخدام الموارد المالية لا في وجود نقص في الموارد المالية والسؤال الذي يجب أن يطرح هنا هو هل أن الإدارة الاقتصادية تدرك مقدار الفجوة ما بين التخصيصات المالية ونسب تنفيذها ؟

أذا كان الجواب بالإيجاب فلماذا لم تسعى إلى ردم الفجوة ما بين المخصصات المالية ونسب تنفيذها ؟ وإذا كان الجواب بالسلب وهو أمر يصعب فهمه ولا يمكن تفسيره إلا بالضعف الإداري للملف

الاقتصادي، فلماذا لم تتم الاستفادة من تواجد الخبراء الأجانب بعد الفترة التي أعقبت الاحتلال الأمريكي، علماً أن الكثير منهم يدفع لهم من حساب العراق المعروف بصندوق تنمية العراق<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> د.كمال البصري، مصدر سابق، ص61.

الجدول (6)

نسب التنفيذ المالي للنفقات الاستثمارية لبعض الوزارات مقارنة مع إقليم كردستان للسنوات (2006-2010) مليون دينار ونسب مئوية

السنة	الوزارة	النفقات التشغيلية	نسب التنفيذ المالي %	النفقات الرأسمالية	نسب التنفيذ المالي %	أجمالي النفقات	نسبة التنفيذ المالي %
2006	الصناعة					347275	10
	الزراعة					312395	71
	الكهرباء					1402280	51
	النفط					9181437	84
	أقليم كردستان					40365221	100
2007	الصناعة	45142.7	51	41725	40	86868	46
	الزراعة	352286.2	100	62816	82	415102	97
	الكهرباء	1198202.7	88	1745055	41	3943258	65
	النفط	1266556	94	2875000	31	4141557	50
	أقليم كردستان	4021655.15	100	1966000	100	5987655	100
2008	الصناعة						
	الزراعة	6963158	100	95400	142	791715	105
	الكهرباء	3950256	100	4709128	95	8402241	97
	النفط	1090093	76	116317	27	30059	25
	أقليم كردستان	5086384	100	4454986	100	9541371	100
2009	الصناعة	946211	100	1077830	52	2024041	74
	الزراعة	498663	78	185730	68	684393	75
	الكهرباء	2737015	92	278655	70	2374699	81
	النفط	1131728.4	86	2603550	101	3735278	97
	أقليم كردستان	5979833	101	2303338	97	3210556	114
2010 لغاية 6/30 2010	الصناعة	158623	67	921024	17	1079648	24
	الزراعة	556419	34	204000	12	760420	28
	الكهرباء	2801805	16	4193768	12	6995573	13
	النفط	1642091	55	3103550	24	4745641	35
	أقليم كردستان	7054102	50	3438448	44	10492551	48

المصدر / من عمل الباحث بالاعتماد على وزارة المالية، إنجازات وزارة المالية، ج3، بغداد، 2011، ص46-60

أن مدفوعات المشاريع نفقات مجمدة لحين بدء الانتفاع من المشروع بعد استلامه وتجميد النفقة كلفة بالمعنى المالي لا تظهر في جداول الموازنة، وهي كلفة اقتصادية أيضاً يمكن تصورها عند ملاحظة الحجوم الكبيرة للأعمال التي لم تكتمل في الأبنية والإنشاءات ومحطات التوليد والمياه وغيرها، فهي موارد اقتصادية معطلة على أمل الانتفاع منها عند اكتمال أنجاز المشاريع وبما يتطلب تسريع

الإنجاز وخفض التكاليف من خلال إجراء مقارنات الكلفة الفعلية مع الكلفة المعيارية من جهة ومع القيمة الاقتصادية للمشاريع من جهة ثانية من خلال مطالبة الوزارات الحكومية بالاعتماد على هذه المقارنة من أجل أخراج الموازنة من مشكلتها الحقيقية المتمثلة في غياب الإنجازات .

#### 4- الابتعاد عن الموضوعية في التعامل مع مفهوم العجز وتمويله

على الرغم من أن موضوع العجز حالة طبيعية وشائعة في معظم دول العالم وحتى في الموازنة الأمريكية، لأن العجز لا يعني فقراً في الأموال الموضوعة تحت تصرف الحكومة وإنما يعني أن ما تخطط الحكومة لأنفاقه يفوق إيراداتها لتلك السنة، ألا أن العجز في العراق يبتعد كل البعد عن هذا فالعراق لم يتعرض إلى مشكلة تجاوز التخصيصات المالية المحددة للأنفاق بل أنه يعاني من تراجع قدرة تنفيذ تخصيصات الموازنة أي وجود فوائض مالية من جهة، كما أن العراق لم يتعرض إلى عجز بالعملة الأجنبية أبداً بل على العكس أن الفائض أكد ويستمر في السنة القادمة لكونه اقتصاداً نفطياً وأن العجز يحصل بالدينار العراقي الذي يتم اقتراضه من البنك المركزي من جهة أخرى<sup>62</sup>. كما أن فائض الموازنة المتحقق في موازنة 2011 يتراوح بين 8 إلى 20 تريليون دينار وذلك يعني أن وزارة المالية بأغلب الظن سوف لن تلجأ إلى الاقتراض من البنك المركزي أو المصارف الأخرى أو صندوق النقد الدولي لسد العجز البالغ 15.7 تريليون دينار وفقاً لموازنة 2011<sup>63</sup>.

أن عدم اليقين من حجم الفائض المتجمع أو قواعد استخدامه يجعل من هذا التوقع نفسه أمراً يخضع لعدم اليقين فبحسب مشروع قانون الموازنة لعام 2012 فإن أحد مصادر تمويل العجز سيكون الفائض النقدي (المدور النقدي من موازنة عام 2011) ولكن ما هو حجم المدور النقدي في موازنة عام 2011؟ وهنا نشخص مشكلة عدم وجود بيانات رسمية عن الفائض المتجمع التراكمي للسنوات 2003-2011 وعدم وجود صندوق يحتفظ بهذه الفوائض على الرغم من الاحتفاظ به لمصلحة وزارة المالية في البنك المركزي أو في صندوق التطوير غير أن هذه الحسابات لا ينشر عنها ما يشير إلى حجم الفائض ولا عن طريقة إدارته أو التصرف به ولا كيفية متابعته ومسائلة إدارته، بما يتطلب تغيير هذا الواقع ففي معظم الدول النفطية هناك حساب أو صندوق تذهب آلية فوائض الموازنة ويقرر كيفية استثماره والجهات الرقابية لمتابعته ولعل صناديق الاحتياطيات التي انتشرت في معظم الدول النفطية خير دليل على أهمية الموضوع على الرغم من اختلاف الدول في آلية الإضافة والسحب من صناديقها فالنرويج تضيف فائض الموازنة أوتوماتيكياً لصندوق احتياطي أما الكويت فتضع نسبة من الودائع ابتداءً. أن ترك الأمر لحسابات غير منشورة لوزارة المالية لا يخدم الشفافية وحسن النية<sup>64</sup>.

#### 5- إيرادات الموازنة الاتحادية دالة لحصيلة صادرات العراق النفطية

حيث تعد مبيعات النفط الخام المصدر الرئيسي لإيرادات الموازنة الاتحادية فهي تشكل 97.7% من موازنة عام 2004 و92.8% و90.8% و92.2% على التوالي من موازنات العراق الاتحادية للأعوام 2006 و2010 و2012 على حساب الإيرادات الأخرى التي شكلت ما نسبته

<sup>62</sup> د. أحمد بريهي، رأي حول الموازنة العامة، وثيقة الكترونية

<sup>63</sup> أخذت الأرقام بالاعتماد على وزارة المالية، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2012، وثيقة الكترونية.

<sup>64</sup> د. علي مرزا، موازنة 2012 - قضايا مالية.. اقتصادية ومؤسسية في العراق، وثيقة الكترونية، ص3.

2.1% و 7.2% و 9.2% و 7.8% على التوالي من موازنات العراق الاتحادية للأعوام 2006، 2010، 2008، 2012 على التوالي أنظر الجدول 7

الجدول (7) الأهمية النسبية للإيرادات النفطية بالمقارنة مع باقي إيرادات الموازنة العراقية 2006-2012 (%)

السنة	الأهمية النسبية للنفط	الأهمية النسبية للإيرادات الأخرى
2006	92.8	7.2
2007	93	7
2008	90.6	9.4
2009	85.4	14.6
2010	90.8	9.2
2011	88.8	11.2
2012	92.2	7.8

المصدر / من عمل الباحث بالاعتماد على وزارة المالية، أرقام الموازنة

أن استمرار اعتماد إيرادات الموازنة على حصيلة صادرات النفط الخام يعكس استمرار الاختلال الهيكلي المزمع في الاقتصاد العراقي وتكريس طابعية الريعي وحاجته الماسة لتنويع مصادر توليد الناتج .  
أن كل مرة ترتفع أو تنخفض فيها أسعار النفط الخام في السوق العالمية تتم إعادة النظر بتقديرات الموازنة وتعاد من مجلس النواب إلى مجلس الوزراء وبالعكس وهذا ما حدث فعلاً في موازنة عام 2009 أذ وصلت الموازنة في كانون الأول 2008 متأخرة شهرين عن الموعد لتقديمها إلى مجلس النواب وتم سحبها من قبل مجلس الوزراء مرتين لتعديلها على وفق الانخفاض الحاد في أسعار النفط وأعيد تقديمها بشكل نهائي إلى مجلس النواب في شباط 2009.

أن اعتماد أكثر من قانون للموازنة في العام الواحد له تأثيرات بالغة السوء على الأداء الاقتصادي وبما يحتم وجود خطة استراتيجية تعمل في إطار سياسة نفطية وطنية تأخذ جميع المتغيرات في السوق النفطية أنتاجها وتسويقاً واحتياطاً بنظر الاعتبار بما يبعد الموازنة العراقية عن تبعيتها

للظروف الخارجية من جهة ويبعد عملية أعداد وتقديرات الموازنة ومناقشتها عن كونها دالة لحصيلة صادرات العراق من النفط الخام<sup>65</sup>.

هكذا تبدأ وهكذا تنتهي دورة الموازنة العامة في العراق وهذا ما يحدث بالضرورة عند أعداد موازنة بنود غير مدارة بدالة هدف محددة بدقة وعدم وضوح المقدمات وعدم فاعلية النتائج وتبديد الوقت والجهد والموارد<sup>66</sup>.

ثالثاً:-سيناريو إصلاح الموازنة العراقية :-

<sup>65</sup> د. عماد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص8.

<sup>66</sup> المصدر السابق نفسه، ص12.

أن تشخيص أوجه الخلل السابقة في الموازنة العراقية تبرز لنا حاجة ماسة في إصلاح نظام الموازنة التقليدية المتبع، أصلاً يعيد النظر في تشكيل وتصميم هيكلها وتقسيماتها وتبويبها مثلما يغير نوعها وأولويات أهدافها، وهنا يتعين التعامل مع هذه الخطوة بكل جدية وحذر وتروي كما يتعين السعي الحثيث لتهيئة بعض المستلزمات والمقومات بما يقلل درجة الخطأ في التطبيق ويرفع درجة النجاح وبما يعزز من دور الموازنة العامة ليس فقط كأداة للإدارة المالية السليمة بل كوسيلة فعالة للتخطيط الاستراتيجي وتخصيص الموارد وهنا يجب الاسترشاد بتجارب الدول النامية من أجل استكشاف طريقنا المستقبلي الملائم، إذ اتخذت بعض الدول النامية أحد هذين الاتجاهين المتطرفين في هذا المجال :-

الأول :-تمثل في الاستمرار بتطبيق الأنظمة الحديثة رغم الأخفاقات التي واجهتها ورغم عدم كفاءة التطبيق وتدني مستوى النتائج المتوخاة منه .وكان دافعها الأساسي لهذا التصرف هو التقليد والمحاكاة والتظاهر بامتلاك نظام موازني متطور .

الثاني :-التخلي عن النظام الجديد بعد تعرضها للإخفاق في مراحله الأولى وعدم اتخاذ أية إجراءات لتحري الأسباب الكامنة وراء هذا الإخفاق وبذل الجهود لحل المشاكل التي اعترضته والسعي المتواصل لتوفير النقص في مستلزمات تنفيذه، فحكمت على النظام بالنهاية والإخفاق الكامل واتخذت موقفاً مجافياً للأنظمة الحديثة برمتها ، والآخر أتبع النهج التدريجي في تطبيق أنظمة الموازنة الحديثة وبصورة حذرة دون تعريضه لمخاطر ألتعثر فحققت بعض النجاحات وحظيت تجربتها بالاهتمام من قبل الآخرين ،وهنا نقول أن طريقنا الملائم لا صلاح الموازنة العامة يتطلب فسح المجال أمام التجربة والتفاعل مع الواقع ومتابعة نتائجها وأجراء عمليات التصحيح والتقويم بصورة متواصلة عليها لضمان حسن التطبيق وسلامة النتائج من خلال أجراء التطويرات الآتية :-

1- تطوير الإطار التخطيطي وعملية أعداد الموازنة

2- تطوير جهود تنفيذ الموازنة

### 1-تطوير الإطار التخطيطي وعملية أعداد الموازنة

أن نجاح إصلاح الموازنة يتطلب تطبيق حزمة من الإصلاحات المتعددة بطريقة منسقة ومتجانسة ومتدرجة تمكن من تحقيق الأهداف الموضوعية وكالاتي<sup>67</sup>:

#### أ- تحديد دالة هدف :-

أن المأزق الذي تواجهه عملية أعداد الموازنة العامة ما هو إلا تعبير عن واقع سياسي واقتصادي واجتماعي مأزوم وبالتالي فإن عملية الأعداد ستتحوّل حتماً إلى مرآة عاكسة لهذا المأزق ،لذا لابد من تبني دالة هدف وطنية تجعل من سيناريو التغيير والإصلاح للموازنة متغيراً مستقلاً ومن إعادة فرصة التقييم والتصحيح

<sup>67</sup> د.أحمد أبوبكر ،برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية ..الجهود والتحديات ،صندوق النقد العربي ،الأمارات ،2011، ص2، 4، 16، 19.

وتعظيم المنافع وتدنية التكاليف وتجاوز الإخفاقات السابقة منهجاً علمياً في البناء يقود إلى النجاح والتطوير بدلاً من تكرار الفشل والتخبط وتكريس الاختلالات الاقتصادية والسياسية متغيراً تابعاً<sup>68</sup>.

#### ب- تبني نهج الموازنة المعتمدة على النتائج (موازنة البرامج والاداء):-

تبني موازنة البرامج والاداء لتحل محل موازنة البنود من خلال إنشاء وحدات متابعة في وزارة المالية تعني بتطبيق هذا المنهج جزئياً في بعض الوزارات مع اتخاذ الجهود اللازمة لتعميمه على كل الوزارات والدوائر الحكومية .

يرتكز منهج الموازنة المعتمدة على النتائج على منح الوزارات الحكومية والإدارات التي تقوم بتنفيذ الموازنة درجة من الاستقلالية والحرية في اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف المرسومة ومساءلتها عن نتائج أدائها وفق لأهداف ومؤشرات أداء كمية يتم تحديدها سلفاً، يتم من خلالها تخصيص الموارد على الاستخدامات المختلفة لخدمة الأهداف العامة في إطار خطة طويلة الأجل من خلال أضفاء مزيداً من التكامل بين عمليات الموازنة والأولويات الاستراتيجية ويمكن التدرج في تطبيق ذلك كخطوة تحضيرية في وزارات متخصصة كالصحة، الكهرباء، قبل اعتمادها كأدوات تخطيط اقتصادي شامل كما فعلت كل من الأردن وسوريا ولبنان .

#### ت- موائمة التخصيص المالي للأهداف الاستراتيجية :-

أن أحد جوانب الإصلاح الهامة لرفع كفاءة إدارة الأنفاق العام وضمان تدفق الموارد للقطاعات الحيوية وذات الأولوية تتطلب تطبيق إطار شامل من المفاهيم لتحسين طرق تبويب الموازنة العامة بما يتفق مع المعايير العالمية وهنا يجب استخدام الأسلوب الحديث لعرض الموازنة العامة الذي يتضمن التبويب الوظيفي بالإضافة إلى التبويب الاقتصادي والإداري الذي يصنف النفقات الحكومية حسب الوظائف وبما يحسن من عملية تخصيص النفقات الموجهة للأغراض الإنتاجية والقطاعات الاجتماعية التي تدعم أهداف تعزيز التنمية وتخفيف الفقر من خلال دعم القطاعات التي تساهم بصورة مباشرة في رفع كفاءة وقدرات الفقراء كالتعليم والصحة.

#### ث- الابتعاد عن الموازنة المتكررة :-

أن التغيير المستمر لقانون الموازنة السنوي المجاز من خلال أجازة موازنات تكميلية أثناء السنة المالية لمقابلة بعض التطورات المالية يعد أحد أهم الظواهر السلبية في مرحلة أعداد الموازنة، وعلى

الرغم من إمكانية تبرير بعض الموازنات المكملة ألا أنها تؤثر بشكل مباشر على مصداقية الموازنة ودرجة الانضباط المالي بما يحتم علينا الابتعاد عن تكرار الموازنة في مرحلة أعدادها .

#### ج- الالتزام السياسي بالإصلاح :-

يعتمد نجاح إصلاح الموازنة العامة على توفر الالتزام السياسي لأضامن لأستمرار برامج الإصلاح، حيث تحتاج تطبيق برامج الإصلاح إلى فترة ليست بالقصيرة من أجل جني ثمارها، وأن أكثر ما يضر بها هو

تقطعها وعدم استقرارها وفي هذا الإطار يلعب الاستقرار السياسي والتزام السلطات المتتابة بالمضي قدماً في تبني وتنفيذ برامج الإصلاح دوراً هاماً في أضفاء الشرعية والاستمرارية على برامج الإصلاح عبر السنين بحيث لا تتأثر مسيرة الإصلاحات وتواصلها بتغيير الأنظمة السياسية والتشريعية .

### ح- المشاركة في الإيرادات والمسؤوليات بين المركز والأقليم :-

أيجاد الصيغ المناسبة للمشاركة في الموارد المالية بين المركز والأقليم بما يكفل تحقيق العدالة الأفقية بين مستويات المحافظات المختلفة ،وتقسيم مسؤوليات تقديم الخدمة العامة بما يتناسب مع الموارد المتاحة للمحافظات من أجل ضمان كفاءة وفعالية الخدمات العامة.

### 2 -تطوير جهود تنفيذ الموازنة :-

أن اتساع مدى الإصلاحات لتشمل إعادة صياغة طبيعة السلوك الحكومي نفسه عبر تطبيق قواعد السوق على الاداء الحكومي يتطلب ما يأتي<sup>69</sup>:-

#### أ- رفع كفاءة إدارة التدفقات النقدية :-

يتطلب ذلك تبني مفهوم (حساب الخزينة) كأحد الإصلاحات الهامة لرفع كفاءة إدارة التدفقات النقدية لما لها من تأثير مباشر على تنفيذ الإعتمادات الحكومية من خلال مسؤوليتها عن توفير التدفقات المناسبة في الوقت المناسب. أن تبني هذا المفهوم يتطلب دمج الحسابات الحكومية وحسابات المؤسسات العامة في حساب واحد لدى البنك المركزي بما يعزز من عملية التدقيق والمراقبة المالية عبر قنوات الصرف الحكومي وقنوات ضخ الإيرادات المالية .

#### ب- تطوير إدارة المشتريات في وزارة المالية :-

يتطلب ذلك خلق إدارة عامة قادرة على توظيف الموارد المحددة والإشراف عليها بأنضباط وكفاءة وأستقلالية من خلال تبني المعايير العالمية للعطاءات والمناقصات من أجل دعم شفافية وتنافسية عمليات الشراء والمناقصات الحكومية .

أن توفير البيانات التي تحدد طبيعة المخرجات وتكلفتها المالية وربطها بالمنافع التي تسعى اليها الحكومة تجعل من قرارات توزيع الموارد مدعومة بالبيانات اللازمة وفق موازنة البرامج والاداء.

#### ت- تطوير إدارة الأجور والمرتبات :-

أن رفع كفاءة إدارة الأنفاق العام يتطلب إجراءات لضبط جداول الاجور والمرتبات ومراجعتها دورياً بالمقارنة مع سجل الوظائف من أجل تجاوز دفع الأجور للموظفين الوهميين أو الموظفين الذين كان يجب سحب أسمائهم من سجل الوظائف بسبب التقاعد أو الوفاة .كما يتطلب مراجعة المكافآت والرواتب وربطها بمقدار وقيمة الجهد المبذول لدعم الأجور الحقيقية وتحفيز الابتكار.

#### ث-تطوير إدارة الدين العام :-

<sup>69</sup> د. أحمد ابو بكر ،مصدر سابق ،ص8، 9، 12، 14، 18.

ربط عمليات الدين العام بعملية تنفيذ الموازنة العامة ورفع كفاءتها وفعاليتها وأنشاء هيئة عليا تضطلع بمسؤولية الاشراف العام والتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي والجهات ذات الصلة من أجل دفع ما يترتب على العراق من التزامات مالية ومطالبة الدول بما يتحتم عليها من التزامات مقابل الضرر الذي لحق العراق من حصار واحتلال فليس من المعقول أن يدفع العراق للآخرين نتيجة خطأ حكومة غير شرعية وأن لا يدفع له عن أضرار الآخرين به .

### ج- رفع كفاءة أجهزة التدقيق المالي :-

لأهمية الدور الذي يلعبه الجهاز الرقابي في تحسين الممارسة المالية في ضوء الانفلاتات المالية تحتم تطبيق مبدء استقلالية الأجهزة الرقابية واجهزة التدقيق الداخلية والخارجية حتى تتمكن السلطات المعنية من القيام بأدوارها الرقابية دون تدخل أو تأثير عليه فأن العراق اليوم يحاول الانضمام الى مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية بهدف تعزيز شفافية الإيرادات العامة المحصلة من قطاع الصناعات الاستخراجية الذي يمثل مصدراً هاماً للإيرادات الحكومية .

وفي هذا الإطار نجد أن إدراج موازنة الاقليم ضمن الموازنة العامة لیتسنى أجازتها من قبل السلطات التشريعية بهدف دعم شمولية الموازنة ورفع كفاءة الأجهزة الرقابية يعد أمراً هاماً.

### ح-رفع كفاءة الجهاز الرقابي :-

أن الأهتمام بنتائج الأداء الحكومي لمعرفة ماتم أنجازه ومقارنته بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية ،يستدعي تطوير أساليب الرقابة والمسألة بالتركيز على التدقيق البعدي ومراقبة النتائج والاداء خلافاً لما كان عليه سابقاً من تركيز على الرقابة القبلية وتقييم الأداء على أساس الضبط المالي والصرف حسب البنود المقررة ،من أجل تحقيق الانسجام مابين طرق التدقيق والمسألة والتوجه نحو موازنة الأداء والبرامج بما يتطلب تطوير القدرات البشرية في مجال التدقيق المالي .

### خ-توفر الدور الجوهري للمسؤولين :-

أن هناك دوراً جوهرياً يلعبه المسؤولون عن تطبيق الإصلاحات ترتبط بامتلاكهم الحد الأدنى من المعرفة بأهمية مفاهيم الإصلاح في أنجاح برامج إصلاح إدارة الموازنة العامة .فلا تعتمد برامج الإصلاح على توفر الحافز الداعم للتنفيذ السليم بل تحتاج الى توفر القدرة على تطبيق الإجراءات والقواعد بكفاءة وأقتدار بما يتطلب توفير بيئة داعمة تتمثل في اتخاذ الإجراءات السليمة لدعم البرامج التدريبية والتأهيلية لرفع قدرات الكادر البشري من أجل تنفيذ عناصر الإصلاح المتمثل في الموازنة المعتمدة على النتائج والمحاسبة على أساس الاستحقاق.

### الاستنتاجات والتوصيات :-

#### -الاستنتاجات :-

1- أعتمد العراق منذ عام 1921 أقدم صورة من صور الموازنة المتمثلة بموازنة البنود ،هذا النوع الذي يؤخذ عليه تركيزه على حجم النفقة العامة لا الغرض منها وتركز على التوازن الحسابي وتغفل الانجاز في العمل .



2- أن هناك جملة من الاختلالات في أعداد الموازنة العراقية بعضها دستوري وآخر يتعلق بكل من وزاراتي المالية ومجلس الوزراء، واختلالات في تنفيذها فالموازنة العراقية في نفقاتها لا تستهدف الفقراء، موازنة بلا بوصلة، تبتعد عن الموضوعية في التعامل مع العجز والدين الخارجي وفي إيراداتها دالة لحصيلة الإيرادات النفطية.

#### التوصيات :-

1- أن موانة البرامج والاداء تعد الموازنة الأكثر ملائمة للاقتصاد العراقي والتي يجب الانتقال اليها بشكل تدريجي، واصمة من المشكلات والتحديات التي تواجه العراق دالة هدف لها ومستفيدة من القدرات التخطيطية كوسيلة لنقل العراق من فوضى الأجراءات الاقتصادية الجارية.

2- أتباع المنهج العلمي في تحديد مكامن الضعف الاقتصادي ومحاولة أيجاد الحلول الملائمة لها في ضوء الأهداف والأولويات الوطنية بالاعتماد على معايير الكلفة المنفعة لرفع كفاءة الأنفاق العام أذ يتم تحديد مراكز الكلفة ومتابعة التنفيذ وقياس النتائج بأسس علمية .

3- يجب أن يتم أعداد الموازنة العامة ومناقشتها وأقرارها على وفق أولويات وطنية ذات صلة بالعملية التنموية الأوسع نطاقاً وهذا يتطلب بدوره وجود رؤية واضحة لدى صناع القرار ضمن أطار أستراتيجي بعيد المدى يهدف ألى تنويع هيكل الأقتصاد المحلي بالاعتماد على ميزة التنافسية المتمثلة في قطاعي النفط والغاز، أن زيادة الإيرادات النفطية خلال العشر سنوات القادمة بحسب أسعار النفط المتوقعة، تعد فرصة أستثنائية للأقتصاد العراقي قد لا تتكرر، ويجب أن يتم استخدامها في تطوير صناعة البتروكيمياويات وما يرتبط بها من صناعات تعد هذه المواد مدخلات أساسية لها كالألات والأسمدة والدائن لتأتي المرحلة الأخيرة المتمثلة في أستخدام الصناعات الجديدة (الأسمدة) لتطوير القطاع الزراعي أذ توفر الأراضي الزراعية والمياه والقروض الزراعية المشروطة والأيدي العاملة الزراعية (لمعالجة مشكلة البطالة) يجب أن يكون الأساس لمعالجة الخلل الأنتاجي في العراق.

#### المصادر :-

##### أولاً:- المراجع والكتب

- 1- ابن منظور، لسان العرب، ج2، بيروت، 1997.
- 2- د.باهر محمد عتلم، أقتصاديات المالية العامة، القاهرة، 1999.
- 3- د.حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة، 1980.
- 4- د.خالد شحاذة -د.احمد زهير، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، 2002.
- 5- د.رفعت المحجوب، المالية العامة، ج1، النفقات العامة، القاهرة، 1966.
- 6- د.مجيد عبد جعفر، الموازنة العامة للدولة -مفهومها واساليب اعدادها واتجاهاتها الحديثة، بغداد، 1999.
- 7- د.محمد عمر ابو دوح، ترشيد الانفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الاسكندرية، 2006..

8- د.ناجح نعمة الخفاجي، دراسة تقويمية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للاعوام 2006-

2010، بيت الحكمة، بغداد، 2011.

9- د.هشام محمد صفوت العمري، اقتصاايات المالية العامة والسياسة المالية، ج2، بغداد، 1988.

##### ثانياً :- الدراسات والبحوث والدوريات

1- د.أحمد أبوبكر، برامج أصلاح الموازنة العامة في ألدول العربية ..الجهود والتحديات، صندوق النقد العربي، الامارات

2- د.أحمد بريهي، رأي حول الموازنة العامة، وثيقة الكترونية

- 3-د.جمال البدر ،منهجية ومراحل تطبيق موازنة البرامج والاداء في الجامعات ،ملتقى موازنة البرامج والاداء في الجامعات العربية ،دمشق،2004.
- 4-د.حسين مصطفى هلالى ،دور الأنظمة المحاسبية الحكومية في تقييم الاداء الحكومي من خلال تنفيذ الموازنات في مجال الانفاق الحكومي -الموازنة الصفرية ،المنظمة العربية للتنمية الادارية ،2004.
- 5-د.علي مرزا ،موازنة 2012 -قضايا مالية ..أقتصادية ومؤسسية في العراق،وثيقة الكترونية .
- 6-د.عبد المنعم صالح ،واقع تطبيقات الموازنات التخطيطية في المؤسسات غير الهادفة للربح في الاردن ،المؤتمر العلمي الرابع -كلية العلوم الادارية والمالية لجامعة فيلادلفيا ،الاردن ،2005 .
- 7-د.عماد عبد اللطيف سالم ،أعداد ومناقشة وقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق (الأطر الدستورية والاجرائية ودالة الهدف )2006-2009،الحوار المتمدن ،العدد،2009.
- 8-د.قصي الجابري ،التخصيصات الاستثمارية في العراق هل تستهدف الفقراء ،الجلة العراقية للعلوم الاقتصادية .
- 9-د.وفاء المهداوي ،اصلاح الموازنة العامة في العراق .....ضرورة أم خيار ،بحث مقدم الى بيت الحكمة في مؤتمره السنوي بناء الانسان ....بناء العراق ،2009 .
- 10-د.وفاء المهداوي ،الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي ....حقوق وتكافؤ فرص ، ورقة قدمت الى ندوة المرأة التي أقامها قسم لأقتصاد، الجامعة المستنصرية ،2012.
- 11-أجراءات تقاسم عائدات النفط ،وثيقة الكترونية
- 12-قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2012،وثيقة إلكترونية
- 13-الجهاز المركزي للأحصاء وتكنولوجيا المعلومات ،مواجهة الفقر في العراق-النتائج الرئيسية ،بغداد ،2010،ص21-22.
- 14-وزارة المالية ،انجازات وزارة المالية ،ج3،بغداد،2011.
- 15- قانون الادارة المالية والدين العام ،الوقائع العراقية ،العدد،2004.

### ثالثاً:- الرسائل الجامعية :

- 1-حسين مهجر ،تقويم فاعلية الموازنة العامة في العراق طبقاً لمعايير الكفاءة والعدالة للمدة 3003-2009،رسالة ماجستير تم تقديمها الى قسم لأقتصاد،كلية الإدارة والاقتصاد ،الجامعة المستنصرية ،2011.
- 2-زهره خضير عباس ،تحليل اسس تبويب استخدام الموازنة العامة ومواردها (دراسة تطبيقية على موازنة التعليم العالي والبحث العلمي -مركز الوزارة )،رسالة ماجستير غير منشورة ،جامعة بغداد ،2005.
- 3-عصام عبد الخضر ،أصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة -تجارب مختارة مع اشارة خاصة للعراق ،أطروحة دكتوراة تم تقديمها الى كلية الادارة والاقتصاد-قسم الاقتصاد-الجامعة المستنصرية ،2011.