

تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة من (٢٠٠٣-٢٠١٢)

أ.د. أديب قاسم شندي

طالبة الماجستير. بتول حسن رداد الزبيدي (*)

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة واسط

المستخلص

تحتل الموازنة العامة في دول العالم كافة أهمية كبيرة في تحريك النشاط الاقتصادي ورفع عملية النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، كونها تمثل خطة مالية تعكس توجهات الدولة في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها خلال مدة زمنية مقبلة، وعادة ما تكون سنة مالية واحدة. أن أهمية الموازنة العامة في العراق ودورها يتجسدان في فلسفة اقتصاد السوق وفي تحقيق أهدافها، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية، ومدى تأثيرها على الاقتصاد العراقي، وقد تعرضت الموازنة العامة إلى كثير من الصعوبات والتحديات أثناء عملية التنفيذ، والتي كان من أهمها عدم الاستقرار الأمني للعراق، وما تركه من آثار خطيرة على عدم تحقيق أهداف الموازنة سواء على الموازنة التشغيلية أو الاستثمارية، لذا كان من الأهمية معرفة مدى تحقيق الموازنة للأهداف المقررة من قبل الحكومة. كما ركز البحث على عملية تقييم أداء الموازنة العراقية للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢)، بالاعتماد على معايير تقييم الأداء ومنها، المعايير الاقتصادية، والكفاءة، والفاعلية، وكذلك المعايير البيئية الحديثة، وقياس الأداء عن طريق بعض المؤشرات المالية (النفقات والإيرادات)، والمؤشرات الاقتصادية (النتائج المحلي الإجمالي)، والمؤشرات البيئية (حماية البيئة).

ABSTRACT

The general budget in all countries of the world occupies a great importance in moving economic activity and pushing forward the process of economic growth and economic development as they represent a financial plan to reflect the trends of the state to achieve the goals during a coming period of time which is usually one fiscal year. The importance and the role of the general budget in Iraq are embodied in the philosophy of market economy, achieving its economic, social, financial, and political objectives, and its impact on the Iraqi economy. The general budget was exposed to many difficulties and challenges during the execution process. One of the most important was non-security and stability of Iraq, and what serious effects it leaves on achieving the goals of the operating and investment budget. So it was important to know the extent to which the budget achieves the stated goals by the government.

(*) جزء مستل من رسالة ماجستير للباحثة الثانية.

The research focused on the process of evaluating the performance of the Iraqi budget for the period (2003-2012), and depending on the criteria of evaluating the performance: including economic, efficiency, efficacy and criteria as well as modern environmental standards, and to measure performance by some financial indicators (expenditure and revenue), and economic indicators (total and local income), and environmental indicators (environment protection).

المقدمة

توصف الموازنة العامة للدولة بأنها بوصفها بيان تقديري تفصيلي معتمد يحتوي على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصل عليها الدولة، والنفقات العامة التي يلزم إنفاقها خلال سنة مالية قادمة، فالموازنة هنا هي بمثابة البرنامج المالي للخطة لسنة مالية مقبلة، من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وتعد الموازنة العامة للدولة الأداة الأساسية التي من خلالها يتم تحقيق عدة أهداف منها سياسية، واقتصادية، واجتماعية، ومالية. فأهمية الموازنة تنبع من تحقيقها للأهداف المرسومة؛ لذا يجب أن تكون تلك الأداة ذات تخطيط جيد وعلى أساس علمي صحيح لكي تؤدي إلى نتائج جيدة وواقعية عند عملية الإعداد والتنفيذ للموازنة. تواجه عملية تنفيذ الموازنة في العراق عدداً من التحديات والصعوبات أهمها: استمرار حالة عدم الاستقرار الأمني، واعتماد العراق على نظام الموازنة التقليدية أو موازنة البنود منذ عام ١٩٢١.

تعاني الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) من عجزا تخطيطيا متزايداً ومستمرأ يمكن وصفه بالعجز الهيكلي، و لو اعتمدت النفقات والإيرادات الفعلية فان الصورة تتغير وانقلب العجز المخطط إلى فائض حقيقي. ويعود عجز الموازنة في العراق إلى أسباب عدة منها: هيمنة القطاع النفطي في الاقتصاد العراقي الذي يعد شديد الأحادية والاعتماد على الإيرادات النفطية بنسبة (٩٨%). ومنها جمود النظام الضريبي في العراق وعدم كفاءة الإدارة الضريبية، فضلاً عن ضخامة المبالغ المطلوبة لإعادة أعمار البنية التحتية.

فعملية تقييم الأداء للموازنة العامة وحسب المفهوم العلمي لعملية التقييم، هي لأداة التي تستخدم للتعرف على نشاط الحكومة بهدف قياس النتائج المتحققة ومقارنتها بالأهداف المرسومة مسبقاً، من أجل التعرف على الانحرافات وتشخيص مسبباتها لاتخاذ الخطوات الكفيلة بتجاوز تلك الانحرافات، ولنجاح عملية التقييم ضرورة توفير نظام سليم وفعال للمعلومات على مستوى توفير البيانات التفصيلية السليمة في الوقت المناسب، فضلاً عن إتباع معايير التقييم منها معيار الاقتصادية

economies، ومعيار الكفاءة efficiency ومعيار الفاعلية effectiveness ومعيار البيئة environment. وتحليل البيانات المتوفرة عن طريق عدد من المؤشرات المالية والاقتصادية والبيئية، تعكس هذه المؤشرات أهم التطورات المالية التي تمثل (الإيرادات والنفقات) والمؤشرات الاقتصادية المتمثلة بالنتائج المحلي الإجمالي.

أهمية البحث

لأشك أن لموضوع الموازنة العامة للعراق أهمية بالغة لكونها إحدى أدوات السياسة المالية التي عن طريقها تسعى، لتحقيق العديد من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية.

مشكلة البحث

تعاني الموازنة العامة في العراق من عجز مخطط للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) ، نتيجة تضخم حجم الإنفاق العام وتواضع الإيرادات العامة ، وعند التنفيذ يتحول العجز المخطط إلى فائض حقيقي.

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها:

أن اعتماد الأساليب العلمية الحديثة ، وإجراء تقييم أداء الموازنة العامة سيعمل على تقليل الفجوة ما بين العجز المخطط والفائض المنفذ من جهة ، وتشخيص الانحرافات ومسبباتها واتخاذ الخطوات الكفيلة لتجاوزها من جهة أخرى.

أهداف البحث

- (١) تقييم كفاءة أداء الموازنة العامة للدولة في العراق وتشخيص انحرافات المتحققة ومحاولة تحليل أسباب ذلك وتقديم المقترحات لتلافيها.
- (٢) أن تكون وثيقة الموازنة فيها من التقدير ما يكون اقرب للتوقع، وألا تكون الدولة أمام مشكلة عندما تجد تخميناتها بعيدة جدا عن التوقعات.
- (٣) إن وضع الموازنة للدولة لا بد أن تأخذ بالحسبان الجوانب السياسية والإدارية والفنية والاقتصادية لا بد من توخي الدقة والحذر في إعدادها لأهميتها كمرآة عاكسة لاتجاهات الدولة ونشاطها.

الحدود المكانية والزمانية للبحث

يعد العراق بعدا مكانيا هاما لهذه الدراسة ، أما المدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) فتعد بعدا زمنيا هاما أيضا ومناسبا وذلك نتيجة عدة متغيرات اقتصادية بعد عام ٢٠٠٣ شهدها العراق وكذلك تعد المدة ضرورة لتقييم أداء الموازنة من حيث المؤشرات المالية والاقتصادية والبيئية.

منهجية البحث

من أجل التحقق من فرضية البحث وانجاز اهدافه تم الاعتماد على المنهج التطبيقي والتحليلي، والأشكال البيانية بهدف الخروج بمؤشرات عامة من أجل تقييم الموازنة العامة للدولة للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢).

مصادر البحث

تم الإعتماد على مجموعة من المصادر العربية والانكليزية ، علاوة على بعض القوانين النافذة ، وجريدة الوقائع العراقية ، وتم الاعتماد أيضا على البيانات المتعلقة بوزارة المالية العراقية المنشورة على شبكة الانترنت ، وكذلك بيانات وإحصاءات وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي .

هيكلية البحث

لغرض الوصول إلى أهداف الدراسة تم عرض البحث على وفق ثلاثة فصول .

الفصل الأول يبين الإطار النظري لهيكل الموازنة العامة . ويتكون من مبحثين الأول الإطار النظري ولمفاهيمي للموازنة العامة ، والمبحث الثاني الموازنة العامة بين النظرية والتطبيق.

الفصل الثاني تم فيه التطرق إلى الموازنة العامة في العراق للمدة من (٢٠٠٣-٢٠١٢) . ويتكون من مبحثين الأول حول دورة الموازنة العامة في العراق ، والمبحث الثاني بين العجز المخطط والفائض الحقيقي للموازنة العراقية للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢).

الفصل الثالث يبين معايير ومؤشرات تقييم أداء الموازنة العامة في العراق . وهو أيضا يحتوي على مبحثين الأول حول المفهوم ، والخطوات ، والأنواع ، والمتطلبات الأساسية لنجاح عملية تقييم الأداء ، في حين تناول المبحث الثاني المؤشرات المالية والاقتصادية والبيئية للموازنة العامة، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

أولاً:- مفهوم الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف الدولة سواء كانت سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية، فهذه الوثيقة (الموازنة) لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقاماً صماء بل أرقاماً ناطقة لتحقيق تلك الأهداف.

هناك عدة مفاهيم للموازنة العامة منها:-

-عرفها قانون المحاسبة الفرنسي لسنة ١٩٢٦ ((الموازنة هي وثيقة تنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة أو لأنواع الخدمات التي تخضع هي الأخرى القواعد والتنظيمات القانونية نفسها))^(١).

-عرفت المادة (٣) من قانون المحاسبة اللبناني لسنة ١٩٦٣ الموازنة بأنها: ((صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة وإيراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجب الجباية والأنفاق))^(٢).

- تعرف الموازنة العامة بأنها: ((خطة مالية سنوية تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها وتحتوي على تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مقبلة لأجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية))^(٣).

- كما عرفها المفهوم الحديث على أنها: ((تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها عن مدة زمنية مقبلة عادة سنة، معتمد من السلطة التشريعية المختصة يمثل تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها))^(٤).

-والموازنة العامة هي ((عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية))^(٥).

-الموازنة العامة ((هي خطة مالية شاملة تحدد الأهداف التي تقرر الإدارة العليا تحقيقها خلال مدة زمنية مقبلة، كما تحدد الوسائل التي تتبع لتحقيق هذه الأهداف بأفضل تكلفة اقتصادية ممكنة))^(٦).

- تعرف الموازنة العامة بموجب قانون أصول المحاسبات العامة في العراق المرقم (٢٨) لسنة 1940 المعدل بأنها: ((الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة))^(٧).

بناء على ما تقدم فـلموازنة العامة للدولة هي برنامج الدولة السنوي الذي يقدر النفقات والإيرادات خلال مدة القادمة، وغالباً ما تكون سنة، وذلك لرسم السياسات المالية

ثانياً:- مرحلة إعداد الموازنة العامة في العراق

منذ بداية الدولة العراقية وضعت الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية، ولم تنازعها السلطة التشريعية في عملية الإعداد، هذا لان الدولة العراقية بدأت من حيث استقر الأمر عليه في كل من فرنسا وبريطانيا ومصر^(٨). إن عملية إعدادها في العراق وفي الوقت الحاضر لا بد أن يأخذ بالحسبان العوامل الداخلية

(١) د.سليمان آللوزي ود. فيصل مراد، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار الميسرة عمان، ١٩٩٧، ص ١٤.

(٢) د.عبد الطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٨.

(٣) د.سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة عمان، ٢٠١١، ص ١٨٦.

(٤) د.سعيد عبد العزيز عثمان، المالية العامة مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، ٢٠٠٨، ص ٥٧١.

(٥) د.محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٣.

(٦) د.سيروان عدنان ميزر الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٧) د.حسين شرف ودكتور جمال عوض، الموازنات التخطيطية، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، ص ٣.

(٨) د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ٨٣.

*اتفاقية الترتيبات الساندة (SBA) مع صندوق النقد الدولي التي تمت في ٢٣/كانون الأول/٢٠٠٥ اللاحقة لاتفاقية نادي باريس حوله إعادة جدولة الديون بنسبة (٣٠%)، والمصممة لدعم البرنامج الاقتصادي للدولة وتدخل في تخصيصات الموازنة العامة منها تخصيصات البطاقة التموينية ودعم المشتقات النفطية وغيرها للمزيد انظر: التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨، ص ١٢٢.

*وثيقة العهد الدولية مع العراق هي مبادرة أطلقتها حكومة العراق تهدف إلى إقامة شراكة جديدة مع المجتمع الدولي، ويتمثل الغرض من هذا العهد بوضع إطار عمل لغرض تحقيق الرؤية الوطنية للعراق بهدف تحقيق تطلعات الشعب العراقي في دول فردية وديمقراطية موحدة يسودها الأمن والاستقرار.

والخارجية أي المحيطة (بيئة العمل)، فالعوامل الخارجية تتمثل بالتزامات العراق إمام المجتمع الدولي من خلال اتفاقية الترتيبات الساندة (S.B.A)* ((Stand By Arrange، ووثيقة العهد الدولية**، أما العوامل الداخلية فتتمثل حاجات الاقتصاد العراقي والرؤية الوطنية (ستراتيجية التنمية الوطنية) وحجم الموارد المالية المتاحة في العراق، من هنا تشترك العوامل الخارجية والداخلية في مساحة مشتركة وذلك لتكون عملية الإصلاح ذات طابع تخطيطي على المدى المتوسط وهذا يتوجب على الوزارات كافة أن تضع خططها وإستراتيجيتها في طلب التخصيصات المالية وتأخذ بالحسبان العوامل أعلاه^(٩). وهذا ما أكدت عليه المادة(٣) من قانون أصول المحاسبات العامة العراقي رقم(٢٨) في ١٩٤٠: ((على الوزارات والدوائر إن تحضر المصروفات والإيرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقه وإجراء التعديلات التي يراها ضرورية بالنظر إلى الوضع المالي للخرينة أن يوافق عليها، كما عليه تحضير الموازنة العامة للدولة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها)).

كما تمر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة في العراق بعدة مراحل تم تحديد بعض منها بموجب العديد من النصوص الدستورية والمواد القانونية مثل :-

- (أ) إن تحديد أعمال الوحدات الحكومية ينبغي إن يكون قبل البدء في عملية إعداد الموازنة، وذلك لأن ضيق الوقت الذي لا ينتهي سيجعل من هذا التحديد مهمة يصعب انجازها أثناء إعداد الموازنة^(١٠).
- (ب) إصدار وزير المالية تقريراً حول إعداد الموازنة خلال شهر أيار من كل سنة يحدد بموجبة أولويات السياسة المالية والحد المخطط لكلفة الإنفاق العام، ويتم إصدار التقرير أعلاه بعد التشاور مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، والبنك المركزي العراقي على أساس الدراسات المتعلقة بالحالة الاقتصادية
- (ج) للعراق ولاسيما أسعار النفط والقوة العاملة وغيرها وهذا ما نصت عليه المواد(١١٠، ٨٠، ٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(١١).
- (د) عند اكتمال المصادقة على تقرير إعداد الموازنة العامة وتحديد أهداف السياسة المالية، نصت المادة (٣) من قسم (٦) من قانون الإدارة المالية رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ على ((قيام وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية بأهداف السياسة المالية لوحدات الإنفاق لغرض إعداد موازنتها خلال شهر حزيران)) أي إصدار التعليمات الخاصة بالموازنة وترفق مع التعليمات استمارات يتم توضيح التعليمات في صورة رقمية وذلك لتحديد المستوى الإجمالي للنفقات، وهذه التعليمات لاتحمل صفة الإلزام وإنما تخضع للصلاحيات التقديرية لكل هيئة أو وزارة في ضوء ما تسمح به إمكاناتها مثل (بناء القدرات الذاتية للوزارات والدوائر والهيئات والشركات العامة لتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، وكذلك التقيد بالجدول الزمني لمناقشة الموازنات التقديرية، وكيفية وضع التقديرات، تملئ الاستثمارات وتقديم الدراسات ذات الصلة مثل دراسات الجدوى الاقتصادية لمشاريع الموازنة الاستثمارية)^(١٢).

(٩) د. حسن عبد الكريم سلوم، د محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة، دراسة ميدانية للموازنة العراقية، بحث منشور مجلة الإدارة والاقتصاد الجامعة أليستتصريه، العدد الرابع والستون، ٢٠٠٧، ص ١٠١.

(١٠) روبرت فيني، أساسيات إعداد الموازنة، الجمعية الأمريكية للإدارة، مكتبة جرير، ط ٢٠٠٠، ص ٤٩.

(١١) د. سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها إلى العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١١)، بحث منشور مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٨، العدد ٢٠١١، ٦٦، ص ٥٢٥.

(١٢) د. زينب كريم الداودي، دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، مصدر سابق، ص ١٢٢، ١٢٣.

و الإنفاق الجاري والاستثماري خلال شهر تموز لتقديمه إلى وزارة المالية ووزارة التخطيط . وبعد مناقشة التقديرات مع وزارة المالية يتم توحيدها خلال شهر أيلول لغرض المصادقة عليها^(١٣) .
 (٥) وتكون مسؤولية مجلس النواب مناقشة إقرار مشروع الموازنة العامة وله كافة الصلاحيات لتخفيض أو زيادة الإنفاق بما يكون مناسباً لإمكانيات الدولة^(١٤) ، خلال شهر تشرين الأول وتشيرين الثاني من كل سنة . بعد مصادقة البرلمان على مشروع الموازنة يصدر قانون الموازنة خلال شهر كانون الأول والذي تحدد فيه مبالغ الإيرادات الحكومية والنفقات وكيفية التصرف بها ضمن الحدود العليا المرسومة لها ، ثم تنشر في جريدة الوقائع العراقية لتصبح نافذة . في الوقت الذي كانت تحيطها السرية خلال مدة إعدادها خلال السنوات السابقة أو قبل عام ٢٠٠٣^(١٥) .

والجدول التالي يوضح عملية إعداد الموازنة العامة في العراق
 الجدول (١) إعداد الموازنة العامة في العراق

التاريخ	الجهة المصدرة	نوع الإصدار	الجهة المصدر لها	الغرض
شهر أيار من كل سنة	وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي	إصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية	مجلس الوزراء للمصادقة عليه	الحد الإجمالي المقترح للإتفاق وحدود كل نفقة
شهر حزيران من كل سنة	وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي	بتعميم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية	وحدات الإتفاق	إعداد ميزانيتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء
شهر تموز من كل عام	وحدات الإتفاق	تقديم طلبات لاسيما المعلومات مثل تقدير النفقات ، تقدير احتياجات الأفراد ... وغيرها	وزير المالية	تخصيص الأموال
شهر آب من كل عام	وزير المالية	مناقشة مشروع الموازنة السنوي بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الإتفاق	مجلس الوزراء	لاستحصل قرار قطعي في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال المناقشات حول تعديل التخصيصات
شهر أيلول من كل عام	وزير المالية	إعداد مشروع الموازنة	مجلس الوزراء	للمصادقة عليه
١٠/من تشرين الأول وتشيرين الثاني	وزير المالية	تقديم الموازنة	جهة ذات سلطة تشريعية وطنية	للمصادقة
شهر كانون الأول من كل عام	الجهة ذات سلطة تشريعية وطنية	بعد المصادقة على الموازنة العامة والتكميلية	الجريدة الرسمية	لتنشر وتكون متداولة أمام الجمهور

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الإدارة المالية والدين العام، المحتوى ٥، القسم ٦، إعداد الميزانية، ٢٠٠٤، ص ٧-٨.

(١٣) د. سالم عبد الحسين سالم ، ، الموازنة العامة ودورا السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها إلى العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١١) ، مصدر سابق ، ص ٢٥٦ .

(١٤) د. حسن عبد الكريم ، د. محمد خالد المهدي ، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة ، مصدر سابق ص ١٠٢ .

(١٥) د. محمد طاقة ود. هدى العزاوي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص ١٩٧ .

بناءً على ما تقدم فإن إعداد الموازنة العامة يتم من خلال الوحدات الإدارية وفقاً لتعليمات صادرة من وزارة المالية ومن خلال تتبع تلك المراحل لعملية الإعداد تبين ما يأتي :-

(أ) لم يتم إعداد الموازنة على وفق الأساليب العلمية المتاحة بسبب عدم توفير معلومات عن الماضي والحاضر والمستقبل.

(ب) يتم إعداد التقديرات بشكل تخميني^(١٦).

(ج) مازال العراق يعتمد الأسلوب التقليدي الذي يهتم بالجانب الرقابي أكثر من التخطيط أو التقييم^(١٧).

(د) تأخر تقديم الموازنة إلى مجلس الوزراء مما يؤخر إقرارها وإطلاق التخصيصات إلى الوزارات ، وإطالة أمد مناقشة وإقرار الموازنة لدى مجلس النواب^(١٨).

ثالثاً:- تبويب الموازنة العامة في العراق

وكما هو معروف إن نوع الموازنة في العراق هي الموازنة التقليدية أو الرقابية ومنذ عام ١٩٢١ وحتى الوقت الراهن وتبويب الموازنة هو عرض النفقات والإيرادات بشكل متسلسل يساعد على توفير البيانات وإعطاء المعلومات^(١٩) لقد كان متبعاً في الموازنات العامة في العراق التبويب الإداري إلى سنة ١٩٧٦ ، وهذا النوع هو لا يوفر قاعدة بيانات أو معلومات لقد كان متبعاً في الموازنات العامة في العراق التبويب الإداري إلى سنة ١٩٧٦ ، وهذا النوع هو لا يوفر قاعدة بيانات أو معلومات للتخطيط المالي ولا يحدد أهداف السياسة المالية ولا يميز بين النفقات التشغيلية والاستثمارية ، غير أن وزارة المالية أقدمت على إجراء تغييرات أساسية في هيكل الموازنة منذ عام ١٩٧٧ التبويب الاقتصادي، والتبويب النوعي والتبويب الإداري.

رابعاً: مفهوم تقييم الأداء وتصنيف معايير

(١) مفهوم المعيار

يعرف المعيار كمفهوم عام بأنه: ((أية وسيلة للقياس يمكن الاستعانة بها في اتخاذ قرار حكم موضوعي على حالة معينة))^(٢٠)، ويأخذ هذا المعيار أشكال مختلفة قد تكون قاعدة قانونية أو اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية ، أو جملة قياسية أو قاعدة رياضية. تأخذ شكل نسب ومعادلات تغذى بمعلومات إحصائية من واقع الوحدة الاقتصادية^(٢١) ومن جهة أخرى عرف المعيار بأنه: ((أسس توضع لغرض القياس أو المقارنة بوصفها أساساً نموذجياً لما يجب إن يكون عليه سلوك أو إجراء معين)).

(٢) تصنيف معايير تقييم الأداء

^(١٦) عصام عبد الخضر سعود ، إصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة تجارب مختارة مع إشارة خاصة للعراق أطروحة دكتوراه مقدمة إلى الجامعة المستنصرية ، بغداد ٢٠١١ ، ص ١٤٥ .

^(١٧) د. ماهر موسى العبيدي، الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، من الندوات العلمية التي أقامها مكتب الاستشارات كلية الإدارة والاقتصاد ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ١٦٨ .

^(١٨) د. إنعام مزيد ، إصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي ، مصدر سابق ، ص ٢٠٣ .

^(١٩) حسين مهجر فرج البخيتاوي ، تقويم فاعلية الموازنة العامة في العراق طبقاً لمعايير الكفاءة والعدالة للمدة ٢٠٠٣-٢٠٠٩ ، مصدر سابق ، ص ٧٢ .

^(٢٠) رافد علي عبد الله الأزوري، تقويم كفاءة الأداء لشركة المنصور العامة للمدة (١٩٨٩-٢٠٠١)، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٢٠ .

^(٢١) د. مجيد عبد جعفر الكرخي، تقويم الأداء باستخدام النسب المالية ، مصدر سابق، ص ٧٥ .

يصنف المعنيون بتقييم الأداء المعايير المستخدمة في عملية التقييم إلى أربعة مجاميع رئيسية ، وقد عرفت هذه المعايير ب(4ES) وهي :-

(١) المعايير المتعلقة باقتصاديات الوحدة Economies

(٢) المعايير المتعلقة بالكفاءة Efficiency

(٣) المعايير المتعلقة بالفاعلية Effectiveness

(٤) المعايير المتعلقة بالبيئة Environment

(١) الاقتصادية Economies

وتعني علاقة الكلفة بالمنفعة، وتحقيق المردود الاقتصادي لتلك الكلفة ، فضلاً عن استخدام موارد المشروع وفق ما هو مخطط لها .

بعبارة أخرى يقيس هذا المعيار العلاقة بين المدخلات الفعلية لنشاط الوحدات الاقتصادية والمدخلات المعيارية أي ترشيد استخدام الموارد بموجب مبدئي (الكلفة/ المنفعة)^(٢٢).

أما منظمة الانتوساي* فقد عرفت الاقتصادية بأنها: (تقليل تكاليف الموارد المستخدمة لأي نشاط من أنشطة الوحدات مع وضع النوعية الملائمة في الاعتبار)^(٢٣).

(٢) الكفاءة Efficiency

((هي ضبط العلاقة بين المدخلات والمخرجات في الوحدات الاقتصادية بطريقة تؤدي إلى تعظيم المخرجات وتخفيض المدخلات أي تحقيق أفضل إنتاج بأقل مدخلات))^(٢٤). وقد تلجا الوحدات الاقتصادية لتحقيق خطتها الإنتاجية والارتقاء بكفاءتها الإنتاجية إلى إنتاج سلع وخدمات بأقل مقدار من المدخلات وفي الوقت المقرر ، ولهذا تأخذ هذه المعايير نسبة (المخرجات / المدخلات) أو نسبة (النفقات / المخرجات) unit cost^(٢٥). كما عرفت الانتوساي: ((الكفاءة هي العلاقة بين المخرجات في شكل سلع أو خدمات أو غيرها من النتائج وبين الموارد المستخدمة لإنتاجها))^(٢٦).

(٣) الفاعلية Effectiveness

(٢٢) احلام حمزة جاسم ، دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية، مصدر سابق، ص ٦١.

* تمثل المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (الانتوساي) The International Organisation of Supreme Audit Institutions INTOSAI منظمة مركزية للرقابة المالية الخارجية العامة، تأسست عام ١٩٥٣ وتقدم للأجهزة العليا منذ ٥٠ سنة إطاراً وهيكلًا لتبادل المعلومات والخبرات من أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية العامة على المستوى الدولي، وكذلك تطوير الخبرات الفنية والعلمية كرد للاعتبار والنفوذ للأجهزة العليا للرقابة في كل دولة من دول المنظمة على أسس تطبيق شعار القائل ' أن تبادل الخبرات يستفيد منها الجميع '. حيث أن تبادل التجارب والنتائج والآراء بين أعضاء الانتوساي في هذه المجالات تمثل ضمانات لمواصلة التطوير المستمر للرقابة المالية العامة.

إن منظمة الانتوساي هي مؤسسة مستقلة غير حكومية ذات سيادة وليس لها اتجاهات سياسية ولها مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. للمزيد انظر: <http://www.intosai.org/ar/news.html>

(٢٣) جمهورية العراق ، ديوان الرقابة المالية ، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، دليل تقييم الاداء، ٢٠١٢، ص ٥.

(٢٤) احمد عبد الله سلمان الوائلي، اختيار مؤشرات ومعايير تقييم الأداء الاقتصادي والمالي دراسة تطبيقية في شركة صناعات الإصباغ الحديثة، قطاع مختلط، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢٥) دمجيد عبد جعفر الكرخي، مدخل إلى تقويم الأداء الاقتصادي باستخدام البيانات المالية، مصدر سابق، ص ١٢٩.

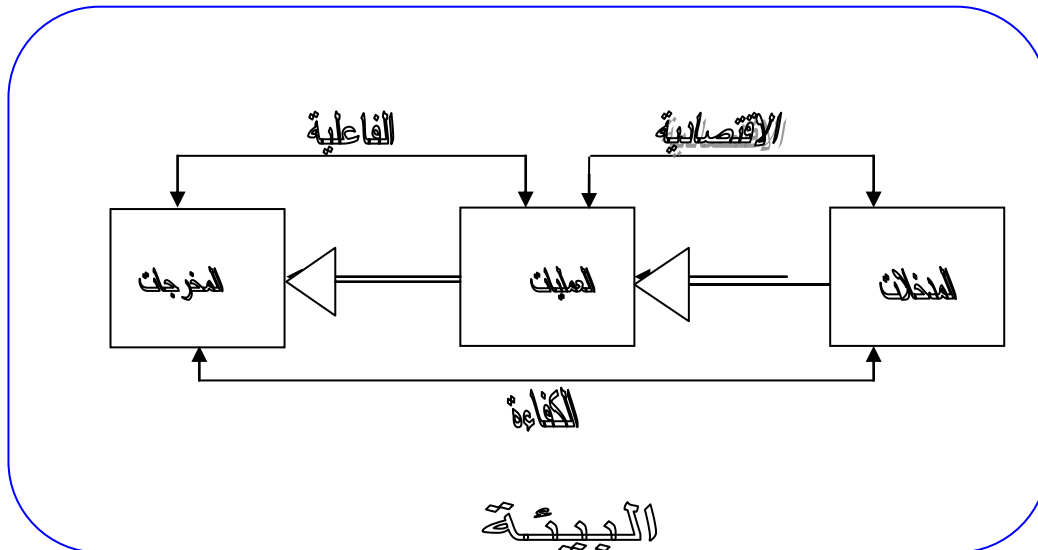
(٢٦) جمهورية العراق ، ديوان الرقابة المالية، المصدر نفسه، ص ٥.

تشير الفاعلية إلى التأكد بان الأهداف المتحققة الفعلية والأساليب التي أدت إلى تحقيق الأهداف متفقة مع الأهداف المخططة، ويقصد هنا إن المدخلات تم استخدامها بشكل أمثل لتحويلها إلى مخرجات مطابقة لأهداف الوحدة، لذا يعبر هذا المعيار عن مدى نجاح الوحدة الاقتصادية في تحقيق اهدافه بطريقة المقارنة بين الأداء الفعلي والمخطط^(٢٧)، والانتوساي عرفت الفاعلية بما يلي ((هي مدى تحقيق الأهداف والعلاقة بين التأثير المقصود والتأثير الحقيقي لنشاط من الأنشطة))^(٢٨).

(٤) البيئة Environment

البيئة هنا تعني المحيط الذي نعيش فيه، وتشتمل البيئة على البيئة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والطبيعية، عند إقامة أي من المشاريع مما يترك آثار كبيرة على البيئة سواء في مرحلة التشغيل كتلوث الهواء أو التربة أو الماء أو بالمخلفات التي يتركها^(٢٩).

الشكل (١) معايير تقييم الأداء



المصدر: عبد الكريم خلف سودي الحلفي، تقويم الأداء البيئي من منظور مالي، مصدر سابق، ص ١٨.

خامساً: المؤشرات المالية والاقتصادية للموازنة العامة

(١) المؤشرات المالية للنفقات

(أ) مؤشر نسبة التنفيذ المالي للنفقات العامة

تمثل النفقات العامة في الموازنة العراقية وعلى المستوى التحليلي النفقات التشغيلية والاستثمارية، التي يلزم إنفاقها خلال السنة المالية، من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما يوفر هذا المؤشر احتساب نسبة التنفيذ المالي وهو مؤشر مهم جدا يساعد في مراقبة الإنفاق وعدم التجاوز على المخطط منها. والجدول ادناه يوضح نسب التنفيذ المالي للنفقات الفعلية إلى المخططة ومعدل نمو النفقات الفعلي

الجدول (٢)

(٢٧) احلام حمزة جاسم، دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢٨) جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، المصدر نفسه، ص ٥.

(٢٩) د.عبد الرسول عبد الرزاق الموسوي، دراسات الجدوى وتقييم المشروعات، دار وائل للنشر، عمان، ط ٢٠٠٤، ص ٢٥٢.

نسبة التنفيذ المالي للنفقات الفعلية مقارنة بالمخطط للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) مليون دينار

السنة	إجمالي النفقات العامة المخططة (1)	إجمالي النفقات العامة الفعلية (2)	نسبة التنفيذ المالي (1:2) %	معدل نمو النفقات العامة الفعلية %
2003	551733	٤٩٠١٩٦١	٨٨٨	-
2004	20145100	٣١٥٢١٤٢٧	١٥٦	٥٤٣
2005	35981168	٣٠٨٣١١٤٢	٨٥	٢-
2006	50963161	٣٧٤٩٤٤٥٩	٧٣	٢٢
2007	51727468	٣٩٣٠٨٣٤٧	٧٦	٥
*2008	86683832	٦٧٢٧٧١٩٦	٧٧	٧١
2009	69165523	٥٥٥٨٩٧٢١	٨٠	١٧-
2010	84657467	٧٠١٣٤٢٠١	٨٣	٢٦
2011	96662766	٧٦٨٦٧٩٠٣	٧٩	١٠
2012	117122930	٧٥٠٩١١٢٦	٦٤	٢-

الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-
جمهورية العراق ، وزارة المالية ، الأموال العامة ، تنفيذ الموازنة ، الحسابات الختامية، لسنوات مختلفة.
- النسب من عمل الباحثة.
*التكميلية

ويلاحظ من الجدول السابق:-

(أ) إن التباينات الكبيرة لنسب التنفيذ المالي للإنفاق العام للمدة (٢٠٠٣-٢٠٠٤) تراوحت بين (١٥٦-

٨٨٨%) أي تجاوزت سقف الإنفاق مما يعني وجود هدر في الموارد نتيجة التغيرات الجذرية التي شهدتها الاقتصاد العراقي . وبمعدل نمو للنفقات العامة لعام ٢٠٠٤ عن ٢٠٠٣ (٥٤٣%) إن أسباب زيادة النفقات العامة عديدة منها النفقات المستمرة والمتصاعدة على بناء

قوات الجيش والأمن الداخلي للمحافظة على امن واستقرار البلد ، وتحسن رواتب العاملين في القطاع العام لرفع مستواهم المعيشي لذلك كان الإنفاق التشغيلي أو الجاري بشكل أساسي بنسبة (٧١%) ، وهو ما يشكل مؤشرا خطيرا في دولة نامية كالعراق تحتاج إلى موارد كبيرة وهائلة لإعادة إعمار البنى التحتية بما فيها التعليم والصحة والإسكان والطرق وغيرها .

(ب) كما اتسمت المدة من (٢٠٠٥-٢٠١٢) بنسب للتنفيذ المالي تراوحت بين (٦٤-٨٥%) بترجع

بسيط للنفقات الفعلية عن النفقات المخططة ، وبمعدل نمو سنوي سالب النفقات إلى (٢-) لعام ٢٠٠٥ و٢٠١٢ و(١٧-) لعام ٢٠٠٩ بسبب سياسة ضغط النفقات في الميزانية التي تتبعها وزارة المالية لالتزام العراق مع المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، فضلاً عن توقف التنفيذ الفعلي لبعض المشاريع الاستثمارية المنتق عليها نتيجة تدهور الوضع الأمني للعراق.

(ب) المؤشرات المالية للإيرادات

بعد قياس وتقييم الأداء للمؤشرات الخاصة بالنفقات والتي تمثل العنصر الأول من عناصر الموازنة العامة ، وقياس وتقييم العنصر الثاني والمتمثل بالإيرادات نأخذ المؤشرات التالية:-

مؤشر الأهمية النسبية للإيرادات

عند إعداد الموازنات العامة في كل الدول فان الدولة تحدد نفقاتها العامة أولاً ثم تعمل على إيجاد موارد لتمويلها، وحسب مصادر إيراداتها. ولكون الإيرادات النفطية هي الممول الرئيس والأكثر ريعاً من بين المصادر الأخرى فقد أفرزناة في حقل خاص من اجل المقارنة النسبية ويركز المؤشر أعلاه على قياس الأهمية النسبية من بين مصادر التمويل. والجدول (٣) يبين الأهمية النسبية للإيرادات العامة للمدة مدار البحث.

جدول (٣) معدل النمو والأهمية النسبية للإيرادات الفعلية العامة (٢٠٠٣-٢٠١٢) مليون دينار

الأهمية النسبية للإيرادات الأخرى %	الأهمية النسبية للإيرادات النفطية %	معدل النمو السنوي لإجمالي الإيرادات الفعلية %	السنة
١	٩٩	-	٢٠٠٣
١	٩٩	١٠٦	٢٠٠٤
٢	٩٨	٢٣	٢٠٠٥
٤	٩٦	٢١	٢٠٠٦
٣	٩٧	١٢	٢٠٠٧
٤	٩٦	٤٧	٢٠٠٨
٦	٩٤	٣١-	٢٠٠٩
٥	٩٥	٢٧	٢٠١٠
٢	٩٨	٤٢	٢٠١١
٢	٩٨	٩	٢٠١٢

من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-
- جمهورية العراق، وزارة المالية، تنفيذ الموازنة، الحسابات الختامية، لسنوات مختلفة.
-النسب من عمل الباحثة.

ومن الجدول اعلاه نلاحظ ما يأتي:-

(أ) تطور الإيرادات الفعلية المتحققة للمدة مدار البحث وذلك من خلال مقارنتها مع الإيرادات المتحققة خلال الفترة نفس من السنة السابقة. أي كانت الإيرادات سنة ٢٠٠٣ (١٥٩٨٥٥٢٧) مليون دينار فوصلت في عام الى ٢٠٠٤ (٣٢٩٨٨٨٥٠) مليون دينار وبمعدل نمو (١٠٦%) وهي أعلى معدل للمدة مدار البحث، في حين وصلت الأهمية النسبية لإيرادات النفط إلى (٩٩%) شكلت الحصة الأكبر من الإيرادات الفعلية العامة. لكون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي ويعتمد بدرجة كبيرة على الخارج، وأصبح العراق يحتل المرتبة الرابعة عالمياً بعد المملكة العربية السعودية من الاحتياطي النفطية المثبتة في عام ٢٠١١ انظر الملحق (١٠). واستمرار تطور الإيرادات وصولاً إلى عام ٢٠٠٨ ليصل إلى (٨٠٦٤١٠٤١) مليون دينار، وبمعدل نمو سنوي (٤٧%) وفي المقابل كانت الأهمية النسبية للإيرادات النفطية هي (٩٦%) وذلك يعود إلى زيادة مبيعات النفط فضلاً عن الارتفاع العالمي الحاصل في أسعار النفط إذ وصل سعر البرميل (\$٩٢)*، وكما شهد عام ٢٠٠٩ انخفاضا

* جمهورية العراق، وزارة المالية، إحصائيات، جدول رقم (٣).

ملحوظا وبمعدل نمو سنوي سالب (-٣١%) وبنسبة (٩٤%) من الأهمية النسبية للإيرادات النفطية بسبب الأزمة المالية العالمية . إذ كان لها تأثير سلبي على سعر البرميل الواحد حتى وصل إلى سعر (٥٠\$). وصولا إلى عام ٢٠١٢ إذ نمت الإيرادات بمعدل (٩%) والأهمية النسبية للإيرادات النفطية (٩٨%) وسعر البرميل الواحد (٨٥\$).

(ب) تراوحت الأهمية النسبية للإيرادات الأخرى (الإيرادات الضريبية) بين (١-٦%) وهي متدنية جدا بسبب عدم فاعلية النظام الضريبي في العراق وعدم تطور القطاعات الاقتصادية غير النفطية وأهمها من المنتجات الزراعية والصناعية والخدمية ، واعتمادها على الإيرادات النفطية وهي نتيجة طبيعية لاعتماد العراق على إيرادات النفط واحتلالها مركز الصدارة بين الإيرادات الأخرى .

(ج) المؤشرات الاقتصادية

تمثل هذه المؤشرات بإحصاءات تطور الناتج المحلي الإجمالي (GDP) وأهمها:-

(١) مؤشر أداء الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة

يعد الناتج المحلي الإجمالي من أهم المؤشرات الواسعة التي تقيس مستوى الاقتصاد للدولة خلال مدة زمنية معينة. والهدف الأساسي من هذا المؤشر هو قياس معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة لسنة (١٩٨٨=١٠٠) والجدول (٣٥) يوضح معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢).

الجدول (٤)

معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للمدة (٢٠١٠-٢٠٠٣) / مليون دينار

السنة	إجمالي الناتج المحلي الإجمالي GDP	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي %
٢٠٠٣	٢٦٩٩٠	-
٢٠٠٤	٤١٦٠٨	٥٤
٢٠٠٥	٤٣٤٣٩	٤
٢٠٠٦	٤٧٨٥١	١٠
٢٠٠٧	٤٨٥١١	١
٢٠٠٨	٥٣٥٢٤	١٠
٢٠٠٩	٥٦٥٢٧	٦
٢٠١٠	٦٠٦٣٣	٧
٢٠١١	٦٢٦٠٠	٣
٢٠١٢	٨٩٨٥٠	٤٣

المصدر :- الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على:-

- جمهورية العراق، وزارة المالية ، المؤشرات الاقتصادية ، لسنوات مختلفة.

- النسب من عمل الباحثة.

ومن الجدول اعلاه نلاحظ ما يأتي:-

(أ) على المستوى التحليلي للناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة فقد سجل معدلات نمو تراوحت بين (١-٥٤%) خلال المدة مدار البحث ، وان أعلى نسبة سجلت هي (٥٤%) خلال عام ٢٠٠٤ مما

يعني تحسناً في معدل نمو الناتج أي إن هناك زيادة في كمية النفط المنتج والمصدر ، نتيجة قرارات رفع الحظر الاقتصادي الذي كان مفروضاً على العراق بعد ٢٠٠٣ .

(ب) التذبذب في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي بعد عام ٢٠٠٤ ، وهو ما يشير إلى أن الأنشطة لكافة القطاعات مرتبطة بدرجة كبيرة بالمتغيرات الخارجية المحيطة بالعراق لاسيما كمية النفط المصدرة والتي هي بدورها متعلقة بمستوى أسعار النفط العالمية غير المستقرة .

(ج) ارتفاع مؤشر نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٢ إلى (٤٣%) وذلك بسبب ارتفاع في قيمة الناتج مقارنة بعام ٢٠١١ إذ وصل إلى (٢٧٢٥٠) مليون دينار . على الرغم من حالة عدم الاستقرار السياسي التي يعيشها العراق ، ويعود السبب الرئيسي إلى ارتفاع أسعار النفط العالمية التي انعكست وبشكل ايجابي على ارتفاع كمية النفط المنتج والمصدر .

(د) مؤشرات البيئة

نتيجة ما واجه العراق من صدمات (العنف البيئي) تمثلت بالحروب وما نتج عنها من إشعاعات ، وكان من ابرز ضحايا العنف البيئي الموارد الطبيعية فضلاً عن الموارد البشرية^(٣٠) . ولأهمية المؤشرات البيئية وبيان ما تم التخصيص لها من موارد لمحاربة العنف البيئي نوضح البعض منها:-

مؤشر حماية البيئة

من خلال هذا المؤشر يتم معرفة مدى اقتراب أو ابتعاد الموازنة العامة عن حماية البيئة ، من خلال ما يتم تخصيصه لوزارة البيئة من مبالغ الموازنة الاستثمارية بشكل خاص ، ليتمكن الوزارة المعنية من محاربة تدهور البيئة (ارض ، ماء ، هواء)^(٣١) . ولضمان السلامة البيئية والتأكد من المشاريع الاستثمارية التي تم التخطيط لإقامتها من عدم إفساد وتدهور البيئة من خلال تحديد التدابير التي تساهم في تخفيض من حدة التدهور البيئي^(٣٢) . والجدول (٥) يوضح نسبة إجمالي الإنفاق الاستثماري لوزارة البيئة إلى إجمالي النفقات الاستثمارية للموازنة العامة .

(٣٠) د.علي حسين حنتوش ، البيئة والتنمية في العراق ، دار الضياء للطباعة والتصميم ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص٣٨ .

(٣١) عصام عبد الخضر سعود ، إصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة - تجارب مختارة مع إشارة خاصة بالعراق ، مصدر سابق ، ص٦١ .

(٣٢) د. محمد إبراهيم عبد الرحيم ، دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم أصول المشروعات ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص٧٧ .

الجدول (٥) نسبة إجمالي الإنفاق الاستثماري لوزارة البيئة إلى إجمالي النفقات الاستثمارية للموازنة العامة للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) / مليون دينار

السنة	إجمالي التخصيصات الاستثمارية للموازنة العامة (١)	إجمالي الإنفاق الاستثماري لوزارة البيئة (٢)	نسبة الإنفاق الاستثماري للبيئة إلى الإنفاق الاستثماري للموازنة الجارية (٢:١) %
٢٠٠٣	٣١٠٥٤٥	*-	-
٢٠٠٤	٥٧٥٢٢١٢	٥٠	٠.٠٠٠٨
٢٠٠٥	٧٥٥٠٠٠٠	١١٠٠٠	٠.١٤
٢٠٠٦	٩٢٧٢٠٠٠	٧٩٧٥	٠.٠٨
٢٠٠٧	١٢٦٦٥٣٠ ٥	٦٠٠٠	٠.٠٤
٢٠٠٨	٢٥٣٣٥٠١ ٥	١١٠٠٠	٠.٠٤
٢٠٠٩	١٥٠١٧٤٤ ٢	١٢٧٥٠	٠.٠٨
٢٠١٠	٢٣٦٧٦٧٧ ٢	٢٥٠٠٠	٠.١٠
٢٠١١	٣٠٠٦٦٢٩ ٢	٩٠٠٠	٠.٠٢
٢٠١٢	٣٧١٧٧٨٩ ٧	٧٠٠٠	٠.٠١

المصدر :- الجدول من إعداد الباحثة بالاعتماد على :-
- جمهورية العراق، الوقائع العراقية، لسنوات مختلفة.
- النسب من عمل الباحثة.
*تم استحداث وزارة البيئة عام ٢٠٠٤.

ومن الجدول السابق نلاحظ ما يأتي :-

إن النسب المئوية لمؤشر حماية البيئة للمدة مدار البحث تراوحت بين (٠.٠٠٠٨-٠.١٤ %) وهي نسب متدنية جداً، وتشير إلى ابتعاد الموازنة العامة عن حماية البيئة، لانخفاض المبالغ المخصصة لوزارة البيئة لحساب الموازنة الاستثمارية.

وقد توصل البحث إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات :-

الاستنتاجات

- (١) أن الموازنة في العراق هي موازنة البنود (التقليدية) منذ عام ١٩٢١ وهذا النوع يركز بشكل أساسي على النفقات العامة وليس الغرض من النفقة.
- (٢) إن الاتجاه العام في تقديرات الموازنة العامة هو وضعها في حالة عجز يتحول عند التطبيق إلى فائض فعلي. لهذا تعاني الموازنة العامة في العراق عجزاً مخططاً مستمراً للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٢). ومن الممكن وصفه بالعجز الهيكلي بسبب استمراره وتناميه.

(٣) ارتفاع نسب التنفيذ لإجمالي الإيرادات فقد تجاوزت نسب التنفيذ (١٠٠%) وبالمقابل انخفاض نسب التنفيذ المالي للنفقات ، مما انعكس بشكل ايجابي في الفائض الحقيقي للميزانية العامة ، هذا باستثناء عام ٢٠٠٩ الذي اظهر عجزاً حقيقياً.

(٤) تأخير إقرار مشروع الموازنة في العراق . إذ تعد مرحلة إقرار مشروع الموازنة من أدق المراحل وأكثرها حساسية ، لكون عملية الإقرار هي المرحلة الأخيرة التي تناقش الموازنة من خلالها قبل العمل على إخراجها إلى حيز التنفيذ.

(٥) من التحديات والصعوبات التي تواجه عملية تنفيذ الموازنة في العراق، وما تتركه من آثار خطيرة على عدم تحقيق أهداف الموازنة العامة التشغيلية والاستثمارية حالة عدم الاستقرار الأمني.

(٦) استمرار اعتماد الموازنة على تمويل بنود الإنفاق من الإيرادات النفطية التي شكلت نسبة (٩٨%).

(٧) بلغ المتوسط العام لمعدلات البطالة للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) ١٦.١% مما يؤثر ضعف دور الموازنة العامة في معالجة معدلات البطالة وخط الفقر وتخفيضها.

(٨) استحوذت نسبة النفقات التشغيلية إلى إجمالي النفقات العامة في الموازنة للمدة مدار البحث على (٤٤-٨٢%)، وهي نسب مرتفعة وقد أدت هذه الزيادة إلى انخفاض نسب الموازنة الاستثمارية في وقت يحتاج العراق إلى مبالغ كبيرة لإعادة البناء والإعمار.

(٩) تراجع مؤشرات التنمية البشرية (كالصحة والتعليم) . وذلك نتيجة ضعف التخصيصات المالية الموجهة نحو أهداف التنمية البشرية.

(١٠) انخفاض نسبة الدعم الحكومي للبطاقة التموينية (سلة الغذاء) إذ تراوحت بين (٢-١٠%) للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٢)، هذا من جانب ومن جانب آخر عدت وزارة المالية المبالغ المخصصة للدعم تشكل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة . في حين تصل نسبة الدعم المقدم إلى شبكة الحماية الاجتماعية إلى (١-٢%) وهي أيضاً نسبة ضئيلة جداً.

(١١) اعتمدت الدولة العراقية في سياساتها على تخصيص مبالغ لدعم الشركات العامة لتغطية رواتب منتسبيها بسبب تعرضها للخسائر بهدف استعادة نشاطها وتحسين أدائها وتحقيق موارد ذاتية تغطي نفقاتها ، إذ تعاني بعض الشركات من التخلف التكنولوجي والتقدم.

(١٢) تعد البنى التحتية من المرتكزات الأساسية التي يعتمد عليها من اجل النهوض بالقطاعات الاقتصادية ، وبسبب الدمار الذي عانت منه البنى التحتية دعت الحاجة الحكومة إلى استحداث مشاريع تنمية الأقاليم في عام ٢٠١٠ على أساس الأهمية النسبية للسكان وحسب المحرومية، ومشاريع البترول ودولار على أساس (١) دولار عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة.

(١٣) بلغ إجمالي النفقات الحاكمة لإقليم كردستان والتي تمثل نسبة (١٧%) من الموازنة العامة للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٢) (٣٧) تريليون دينار.

(١٤) انخفاض مؤشر الأهمية النسبية للإيرادات الفعلية الأخرى ، إذ بلغت النسبية (٢-٦%) بسبب عدم فاعلية النظام الضريبي في العراق.

(١٥) بلغت تعويضات حرب الكويت للمدة من (٢٠٠٣-٢٠١٢) التي تمثل (٥%) سنوياً من إجمالي الإيرادات النفطية الفعلية بمبلغ (٢٨) تريليون دينار عراقي .

- (١٦) التذبذب الواضح في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي بعد عام ٢٠٠٣ وهو نتيجة اعتماد العراق على النفط وضعف القطاعات الأخرى التي تساهم في زيادة معدلات الناتج.
- (١٧) ابتعاد الموازنة العامة عن حماية البيئة . بسبب انخفاض ما يتم تخصيصه لوزارة البيئة وبشكل خاص على حساب الموازنة الاستثمارية إذ تراوحت النسبة بين (٠.٠٠٠٨-٠.١٤%) .
- (١٨) عدم استخدام الأساليب العلمية الحديثة في تقدير دقة الإيرادات والنفقات العامة جعل الموازنة تخرج بعجز مخطط وفائض منفذ.

التوصيات

- (١) ضرورة العمل بنظام الموازنات الحديثة مثل موازنة الرقابة والأداء أو الموازنة التعاقدية أو الموازنة الصفرية وغيرها بدلا من الموازنة التقليدية أو البنود.
- (٢) تحديث النظام المالي الحكومي للموازنة العامة ، الذي يهدف إلى ترشيد الموازنة العامة بهدف تحقيق أداء اقتصادي أفضل، ورفع الكفاءة بجانب النفقات وتحصيل الإيرادات من أجل إصلاح الموازنة.
- (٣) إعداد التخمينات والتقديرات للإيرادات العامة وفقاً للأسعار الدنيا للنفط تلافياً للتقلبات في الأسواق العالمية وحفاظاً على عامل المرونة في مواجهة الطوارئ والأزمات المحتملة.
- (٤) وضع معايير محددة لإعادة صياغة أولويات الإنفاق العام والحد من الاستثمارات غير المنتجة والتي لا تنصف بصفة الديمومة والاستمرارية.
- (٥) ضغط الإنفاق على حساب الموازنة التشغيلية أو الجارية ، والتوجه نحو الإنفاق على حساب الموازنة الاستثمارية لكون الأخيرة تساهم بشكل حقيقي في تحقيق التنمية الاقتصادية.
- (٦) العمل على تنويع مصادر الإيرادات العامة ، وبشكل خاص الإيرادات الضريبية وذلك بإيجاد نظام ضريبي فعال في العراق.
- (٧) ضرورة استمرار العمل بنظام البطاقة التموينية في العراق مع تحسين مفرداتها ولحين تجاوز العراق لازمته في الميدان الاقتصادي.
- (٨) نتيجة زيادة معدلات البطالة والفقر في العراق الاستمرار على المشاريع الاستثمارية سواء على تنمية الأقاليم أو البترودولار . كاستراتيجية أساسية لتوليد المزيد من فرص العمل وتقليص معدلات البطالة المتنامية والتي تعد من أبرز معوقات التنمية في البلد.
- (٩) التأكيد على أهمية التطور التكنولوجي وتطوير الموارد البشرية لأجل زيادة الإنتاج والإنتاجية لكون أن الأخيرة إحدى العوامل المهمة التي تساهم بتحقيق النمو الاقتصادي المرغوب.
- (١٠) تخفيض أعباء الحكومة هي المعونات المقدمة إلى الشركات والمؤسسات العامة ، وتوزيع الأدوار بين القطاعين (العام والخاص) ، وخصخصة مؤسسات ومنشآت إذ ليس لدى الحكومة أسباباً واضحة لإبقائها في حوزة القطاع العام لاسيما تلك التي يمكن للقطاع الخاص النهوض بمستلزماتها ومتطلباتها.
- (١١) سرعة تنفيذ المشاريع البيئية ، والتعرف على المشكلات والأزمات البيئية وتقدير حجم الكوارث والإضرار ، وإعداد التقارير المناسبة لتوضيحها للرأي العام ولصانعي القرار السياسي والتنفيذي.
- (١٢) إن عملية تقييم الأداء هي عملية ايجابية ، و ليس انتقادية لكونها تعطي أهمية كبيرة لتشخيص المشكلات ونقاط الضعف؛ لذا فوضع المؤشرات العلمية وتقييم الموازنة يعد أمراً ضرورياً لوضع الحلول البديلة لمشاكل البلد.

(١٣) ضرورة استخدام الأساليب العلمية الحديثة ، وذلك لتجاوز العجز المخطط الظاهر في الموازنة العامة.

المصادر

أولاً: الكتب

- (١) حسين شرف و د.جمال عوض ،الموازنات التخطيطية ،مركز جامعه القاهرة للتعليم المفتوح. ١٩٨١
- (٢) خليف عيسى ، هيكل الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الإسلامي ،دار النفائس للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠١٠.
- (٣) روبرت فيسني ،أساسيات إعداد الموازنة ،الجمعية الأمريكية للإدارة ،مكتب جريير ،ط١، ٢٠٠٠.
- (٤) زينب كريم الداودي ،دور الإدارة في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ،دار صفاء للنشر والتوزيع ،عمان، ط١، ٢٠١٣.
- (٥) سعيد علي العبيدي ،اقتصاديات المالية العامة،دار دجلة ،عمان ،ط١، ٢٠١١.
- (٦) سعيد عبد العزيز عثمان ،المالية العامة،مدخل تحليلي معاصر ،الدار الجامعه ،٢٠٠٨.
- (٧) سليمان اللوزي ود.فيصل مراد ود.وائل العكثة ،إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق ،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،ط١، ١٩٩٧.
- (٨) سيروان عدنان مبرز الزهاوي،الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي،منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب ،بغداد، ٢٠٠٨.
- (٩) محمد شاكر عصفور ،أصول الموازنة العامة ،دار المسيرة للتوزيع والطباعة ،عمان.
- (١٠) محمد طاقه و د،هدى العزاوي، أ اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ،ط٢، ٢٠١٠.
- (١١) مجيد عبد جعفر الكرخي ،مدخل إلى تقويم الأداء الوحدات الاقتصادية باستخدام البيانات المالية ،بغداد، ط١.

ثانياً:- الرسائل الجامعية

- (١) أحلام حمزة جاسم ،دور المعلومات المحاسبية في تقويم المشاريع المنفذة ضمن الموازنة الاستثمارية في الوحدات الخدمية،رسالة ماجستير،جامعة بغداد ،٢٠١٠.
- (٢) رافد علي عبد الله الزوري، تقويم كفاءة الأداء لشركة المنصور العامة للمدة (١٩٨٩-٢٠٠١)،رسالة ماجستير، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- (٣) عصام عبد الخضر سعود ،إصلاح لموازنات العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة - تجارب مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة دكتوراه،جامعة المستنصرية ،٢٠١١.
- (٤) عبد الكريم خلف سودي الحلفي ، تقويم الأداء البيئي من منظور مالي ، أطروحة دكتوراه ، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
- (٥) قاسم علي عمران البياتي ، دور تقنيات إدارة الكلفة في تقويم أداء المستشفيات الحكومية غير الهادفة للربح،رسالة ماجستير، المستنصرية، ٢٠٠٩.

ثالثاً:- البحوث والتقارير والدوريات

- (١) إنعام مزيد، إصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية الإدارية، العدد ٩، 2013.
- (٢) حسن عبد الكريم سلوم، د. حيدر محمد درويش، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ - دراسة تحليلية للموازنة العراقية (٢٠٠٥-٢٠٠٧)، الجامعة ألمستنصرية، ٢٠٠٨.
- (٣) سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاههما مع إشارة إلى العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١١)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٨، العدد ٦٦.

رابعاً :- الإصدارات والقوانين

- (١) جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية، دائرة الشؤون الفنية والدراسات، دليل تقييم الأداء، ٢٠١٢.
- (٢) جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية، رقم (٩٤)، الوقائع العراقية، العدد (٣٩٨٤)، ٢٠٠٤.