

الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادية في العراق من (2004 – 2012) الواقع والتحديات
structural imbalances in the the Iraqi federal budget from(2004 – 2012
)Reality and challenges

ا.م.د شهاب حمد شيحان

جامعة الانبار /كلية الادارة والاقتصاد/ الرمادي

المستخلص

تؤشر بنية السياسة المالية في العراق وضعاً صعباً يقتضي التأسيس لتغيير هيكل جاد وتدرجي في الموازنة العامة يعتمد مثنياً ديناميكياً واسع الطيف يتناول ليس الإيرادات النفطية فحسب بل الإيرادات والنفقات العامة بمفاصلها كافة، بما في ذلك اوضاع الرواتب والمعاشات والاجور بمفرداتها جميعاً، مما سيبيح توسيع نطاق الضريبة وابعثها والمكلفين بها لجعل الضرائب بمختلف اشكالها تشكل حصيلة تزيد نسبتها على 25% من موارد الموازنة مستقبلاً، شريطة ان لا يشكل الامتداد الضريبي المعتمد عبئاً ثقيلاً على المكلفين ولا يؤدي الى تعويق النشاط والنمو الاقتصادي باعتماد درجة عالية بين التحصيل الضريبي والحفاظ على مستوى المعيشة وتعجيل النمو في ان واحد. ولكن مثل هذا التوجه لا بد من ان يساعد على تقليص ظاهرة الركوب المجاني، وتوليد تماثل حقيقي بين الحياة الديمقراطية والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية للضريبة في بناء الدولة الحديثة وتطوير اقتصاديات البلاد. ان اهم مايمكن ان يؤشر من ملاحظات على الموازنات الحكومية العراقية هو انها موازنات تعد وفقاً لمتطلبات الحاجات الانية والطارئة ولا تعكس بالضرورة رؤية استراتيجية تخطيطية واضحة فهي موازنات حسابية رقابية تخلو من الاهداف العامة والخاصة التي يجب ان توظرها الموازنة العامة بشكل خاص .

Abstract

Indicate the structure of fiscal policy in Iraq and the difficult situation requires the incorporation of structural change a serious and progressive in the general budget depends installed dynamic and broad-spectrum deals not oil revenues, but revenues and public expenditures Bmphasalha all, including the conditions of salaries and pensions and wages vocabulary all, what will expand the scope of the tax and Aoeitha and assigned them to make taxes in various forms constitute a toll increase rate of 25% of budget resources in the future, provided it is not an extension of the tax adopted a heavy burden on law and does not lead to the obstruction of activity and economic growth, the adoption of a high degree of tax collection and maintain the standard of living and accelerate growth in the one. But such an approach to be of help to reduce the phenomenon of free ride, and the generation of parity between the real life of democracy and economic and social philosophy taxed in building a modern state and development of the economies of the country. The most important what can that indicates notes on the Iraqi government Hoanha budgets are budgets in accordance with the requirements of immediate and urgent needs and do not necessarily reflect the strategic vision planning and clear. They control budgets calculations devoid of general and specific objectives that must punctuate with private budget .

المقدمة : في بلد يعاني من فجوة تخلف واسعة ، وجهود التنمية والاستثمار شبه متوقفة منذ مدة ليست بالقليلة . فان التحديات التي تواجه المجتمع تمثل اهداف تسعى الموازنة العامه للدولة بكونها تحتوي كافة ادوات السياسة المالية لتحقيقها وذلك بهدف تجاوز تلك التحديات . وهناك العديد من التحديات التي عجزت الموازاة السابقة عن حلها وذلك بسبب الاداء المتكأ والظروف والتحويلات التي يمر بها البلد يواجه العراق تحديات عديدة، وقد كشفت ممارسات اعداد الموازنة الفدرالية قصور تناول تلك التحديات من خلال اعداد موازنة سنوية، ومن هذا تأتي هذه الدراسة كمساهمة للجهود التي تقوم بها المؤسسات الحكومية. تهدف الى عرض موجز لمنهجية تخطيط الموازنة: من خلال تحديد الاولويات الاستثمارية القطاعية وطريقة ردم الفجوة الاستثمارية، ومعالجة للنقص الحاد في الخدمات الحكومية في ظل سيادة القانون. يعاني العراقي من جملة من الصعوبات منها : رغم التحسن النسبي فان نسبة الفقر لازالت عالية (31%) ، وان نسبة البطالة 18% ، وهناك تقهقر في هيكل الناتج المحلي الاجمالي يتجسد بظهور القطاعات الرئيسة كالزراعة والصناعة. وقد ادت هذه المشكلات الى ضعف حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي الى (3000\$) سنويا. ان لزيادة السكان وانحسار الارض الصالحة للزراعة، جعل العراق يستورد اكثر من 85% من المواد الغذائية واكثر من 90% من المواد الرأسمالية

مشكلة البحث

تتركز المشكلة بالوضع الحالي القائم للموازنة العامة العراقية والذي لاينسجم مع التطورات الحاصلة في حجم الموارد والانفاق والمسؤولة عنها وحدات الدولة بضوء المهام المكلفة بها حيث يرتكز وضع التقديرات وفق معايير غير علمية والتي تعتمد على تعظيم تقديرات المصروفات واعتبارها هدف تسعى الوزارات ووحداتها نحو تحقيقه في الفترة الزمنية القادمة وانتزاعها من السلطة المالية والتشريعية لاجل مواجهة الظروف غير المتوقعة ولتجنب المسائلة من تجاوز الاعتمادات المخصصة . اما في جانب الإيرادات فان وحدات الجباية تسعى الى تقليل الموارد التقديرية للفترة القادمة حفاظاً على ماسيتم تحقيقه مقارنة بالخطأ ويتحمل النظام المحاسبي الحكومي العامل على تنفيذ الموازنة الجزء الاكبر من هذا الخلل بالاضافة الى اسلوب الرقابة التي تخضع لها تلك الموازنة بالاعداد والتنفيذ وبإظهار النتائج.

هدف البحث :

يهدف هذا البحث الى :

تحديد وتحليل لأهم الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادية العراقية للمدة 2004-2012

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان الاختلالات الهيكلية في الموازنة الاتحادية العراقية هي السبب وراء عدم الكفاءة في الانفاق الحكومي وفي جباية الإيرادات العامة . ان الاعداد الحالي للموازنة العامة وفق النظام التقليدي وبظل النظام المحاسبي القائم لا يخدم بالنتائج العملية الدستورية سواء ما تتطلبه الفدرالية او العملية الرقابية . ولايزال دون المستوى المطلوب

منهجية البحث: تضمن البحث اربعة محاور تضمن المحور الاول مفاهيم عامة حول الموازنة الاتحادية في العراق اما المحور الثاني فقد تضمن الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادية للعراق للمدة 2004-2006 اما المحور الثالث فقد تضمن الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادية للمدة من 2007-2012 .. وقد تطلب البحث ان قسم دراسة الاختلالات الى مرحلتين وذلك لعدم تطابق البنود في تلك المرحلتين ، اما المحور الرابع فقد تضمن اهم الاستنتاجات والتوصيات.

المحور الأول / الأطار المفاهيمي للموازنة

أولا / تعريف الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة للدولة الاداة الرئيسية في تحقيق انجازات الاداء العام والوسيلة التي تستخدمها السلطة التشريعية للاستدلال على كفاءة اجهزتها سواء التشريعية او التنفيذية والرقابية من خلال النظر الى مدخلات ومخرجات هذه الموازنة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد اكتسبت اهميتها من حاجة الحكومات المختلفة بأنظمتها السياسية على عكس فلسفتها بادارة الحكم وتطوير المجتمع في كافة المجالات الاقتصادية في هذه الوثيقة التي لم تعد مجرد جداول تتضمن ارقام صماء بل ارقام ناطقة في تحقيق اهداف معينة يخطط لها مسبقا ويحدد لها فترة زمنية معينة .

وقد عرفت الموازنة العامة للدولة بالقوانين المالية لدول العالم المختلفة كما يأتي :-

1- عرفها القانون الامريكي بانها ((صك تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها)).

2- وعرفت بالقانون الروسي بانها ((الخطة المالية الرئيسية لتكوين الصندوق المركزي العام للدولة واستخدامه من الموارد النقدية للدولة الروسية الاتحادية))

3- عرفها القانون الفرنسي بانها ((وثيقة تنبؤ وقرار الايرادات والنفقات السنوية للدولة او لانواع الخدمات التي تخضع هي الاخرى لنفس القواعد والتنظيمات القانونية)). (خالد، 2006: 42)

4- وعرفها قانون اصول المحاسبات العامة العراقي المعدل بالفقرة (1) من المادة ((الثانية)) بانها: ((الجدول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة))

((الخطة المالية الاساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية وذلك بما يحقق اهداف هذه الخطة ويتفق مع بنيانها العام والتفصيلي)).

اما دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الندوة الاقليمية لهيئة الامم المتحدة المنعقدة في بيروت في عام 1969 فقد عرف الموازنة العامة بانها:-

((عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الاموال لتحقيق الاغراض المطلوبة بكفاءة فهي اساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن ان يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الادارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على افضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الاكثر فعالية للمواد المتاحة)). (حجازي، 1995: 76)

وقد عرفها الباحثون كل من وجهة نظره المالية او الاقتصادية او السياسية وغيرها ولذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة بضوء ماورد من تعاريف مختلفة لها بما يأتي:-

تانيا / المفاهيم الاساسية للموازنة

أ- المفهوم المحاسبي للموازنة: والذي ينظر الى كونها ارقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها والايرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة.

ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل واطهار النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الموازنة العامة.(البلتاجي، 1996: 19)

ب- المفهوم الرقابي للموازنة: تعد الموازنة الاداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كما لصرفها للانواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الاهداف المطلوبة وهذا ماتؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.

ج- المفهوم السياسي للموازنة: هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفة السياسية في ادارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق اهدافه من خلال الموازنة العامة اذ تعد الارقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً والموجهة لاعداد مشروع الموازنة في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

د- المفهوم القانوني للموازنة: يبعد فقهاء القانون بان الموازنة العامة للدولة هي قانون لانها تمر بنفس الاجراءات التي يمر بها تشريع اي قانون وشمولها على احكام قانونية تنظم مالية الدولة كما ان معظم الدساتير تتضمن اسس وقواعد اعداد الموازنة العامة للدولة من حيث الاعداد الى التشريع وتصدر ارقامها بموجب قانون الموازنة السنوي.

هـ- المفهوم التخطيطي للموازنة:- ان التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة الى الدولة المنظمة وممارستها لمختلف الأنشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في ايجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي اثر على مفهوم الموازنة التقليدي واصبح ينظر اليها اي للموازنة على كونها اداة اساسية للتخطيط واصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الاهداف واصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للارقام بضوء السياسات العامة.(اللوزي، 1997: 14)

و- المفهوم الاقتصادي للموازنة:- يعد التحول المشار اليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد القومي برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي واصبحت الموازنة الاداة التي بواسطتها يكبح جماح التضخم او الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى القومي.

ومن كل ماورد اعلاه من التعاريف ومفاهيم يمكننا ان نعرف الموازنة العامة للدولة:

((بانها مجموعة من الاهداف والبرامج المعبر عنها بالارقام والتي ترغب السلطة السياسية المتمثلة بتنفيذها بواسطة وحدات الدولة المختلفة باقل التكاليف خلال مدة قادمة معبر عنها بحجم كلفة كل هدف او برنامج مع بيان مصادر التمويل التي ستحصل عليها الوحدات للفترة ذاتها)).

ويستخلص من التعاريف ان هناك قواسم مشتركة بينها وهي:-

- 1- ان الموازنة العامة وثيقة تنبؤ للايرادات والمصروفات المتوقعة لفترة زمنية قادمة.
- 2- تصدر بقانون يسمى بـ(قانون الموازنة) وهي الاذن (الاجازة) من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.
- 3- خطة مستقبلية تعبر عن اهداف وبرامج الدولة المالية والاقتصادية والاجتماعية النابعة من فلسفتها السياسية.

وتبرز اهمية الموازنة العامة للدولة من كونها تعبر عن اهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبواسطتها يبرز دور الدولة في التأثير على تلك الأنشطة وله الاثر الكبير في البناء وتعد هذه العملية السنوية وسيلة اساسية من خلال التوجيه المركزي التي تستخدمها السلطة التشريعية للاقتصاد القومي لكون الموازنة تستوعب جانبا مهما من الدخل القومي من خلال الموارد التي تقوم بتحصيلها والانفاق العام الذي بدوره يعتبر قوة دفع للاقتصاد وبذلك تكون

الركيزة الأساسية للاستثمار العام والاستهلاك العام وتوزيع الدخل القومي من خلال التوجيه والمحددات للانفاق والموارد.

وطبعاً يكون هذا الدور للموازنة اكثر فعالية في ظل الانظمة الديمقراطية مقارنة بدوره الهامشي والضعيف في ظل الانظمة الديكتاتورية والبيروقراطية. (الربيعي، 2005 : 66)

ثانياً / مراحل اعداد الموازنة العامة

ان عملية التخطيط المسبق لأي اعداد والمبني على اسس علمية صحيحة لا بد ان يؤدي الى نتائج سليمة وواقعية واكثر ما يلاحظ على اعداد الموازنات العامة في معظم دول العالم وخاصة الدول النامية تبقى تركز على اسس غير سليمة وقد يعزى السبب الى عدم اهتمام الحكومات في هذا الجانب وقصور الباحثين وعزوفهم على الاهتمام بذلك مقارنة بالاهتمامات البحثية في المجالات الاخرى.

وتعتبر مرحلة اعداد التقديرات للفترة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة لكونها تتضمن التعرف على الاهداف الرئيسية والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الاهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة البلد، وقد تختلف السلطة المسؤولة عن اعداد هذه التقديرات من دولة الى اخرى ففي بعض الدول تتولى السلطة التشريعية هذه المهمة ولكن في معظم دول العالم تقريباً ومنها العراق تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل بضوء التوجيهات المركزية (حماد، 1990)

وهذا ما اكدت عليه المادة الثالثة من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم 28 لسنة 1940 المعدل " على الوزارات والدوائر ان تحضر المصروفات والايرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقها واجراء التعديلات التي يراها ضرورية بالنظر الى الوضع المالي للخزينة ان يوافق عليها كما عليه تحضير الموازنة العامة للدولة وتقديمها الى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها.

وهذا ما اكدت عليه المادة (7) من قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم 107 لسنة 1985 " تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة". (قانون 107 لسنة 1985)

كما ان الدستور العراقي⁽¹⁰⁾ الجديد نص بموجب المادة الأولى منه على ان نظام الحكم نيابي وشكل الدولة اتحادي ويترتب على ذلك تغيرات جوهرية في مختلف الميادين خاصة المالية منها والتي اصبحت تنظم بموازنة اتحادية موازنات محلية مستقلة.

حيث تشير الفقرة الرابعة من المادة (78) الى صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

وكذا جاء في الفقرة الثانية المادة (60) والفقرة الثالثة من المادة 108. وان اعداد مشروع الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء كما أسلفنا من اختصاص السلطة التنفيذية في معظم دول العالم لكون الوزارات والوحدات هي الجهة المنفذة للموازنة ومن الطبيعي البيانات التي تحتاجها عملية التحضير تكون أقرب لها تلك الجهات.

وتكون مسؤولية مجلس النواب اقرار مشروع الموازنة العامة وله الصلاحية الكاملة لتخفيض ما يراه مناسباً وفق إمكانيات الدولة وأولوياتها.

ومما يجدر الإشارة إليه بان الوزارات والادارات تضع تقديراتها بالاسعار الجارية، على اساس تقدير الانفاق والإيراد دون الانتباه ان للتضخم دور كبير في تغيير الارقام التقديرية لكونه يعتمد على عدة عوامل اقتصادية. (البلادوي، 2000)

اضافة الى ذلك ان الموازنات الفيدرالية العراقية التي تم اعدادها منذ عام 2003 لم تتضمن أي برنامج أو استراتيجية واضحة حيث لاتحتوي اي منها على الأبعاد الاقتصادية والإصلاحية الضرورية بل كانت موازنات توفيقية مبنية على أساس ابقاء الأمور على حالها واشباع استحقاقات اعتادت الدولة التعامل بها وأعتمدت عل مصدر واحد لليرادات ولم تنتبه الى ترشيد الانفاق ولا لترتيب الاولويات ويمكن ان يقال أن الموازنات ليس له الا ابعاد سياسية تهدف الى تحقيق الرضى وكسب الود الشعبي والسياسي. (الموازنة الفدرالية 2006)

وهذا ما سيرد ذكره لاحقاً بالانتقادات علنا لاختلالات في الموازنة الفيدرالية العراقية والمقترحات لاصلاحها في الجانب التطبيقي .

ثالثاً /مراحل تطور الموازنة العامة

كنتيجة طبيعية للتطور الحاصل في العلوم المختلفة والتطور التكنولوجي المضطرد والذي رافقه اتساع دور الحكومات المختلفة في التدخل بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية لما تتطلبه مسؤولياتها التي تغيرت من دور الدولة الحارسة التي تنظر لحماية المجتمع الى دورها كموجه للاقتصاد ومحرك له للانفتاح الحاصل على عالم اليوم ومسؤولية تحقيق الرفاهية ورفع مستوى دخل الفرد وتنفيذها للمشاريع التنموية والاستراتيجية وبذا تطورت الموازنة العامة للدولة لكونها الاداة التي تحقق الحكومات بواسطتها لاهدافها المختلفة وكما أشار Premchand انه "خلال العقود الخمسة الماضية فان الموازنة العامة قد تطورت بصورة طبيعية وتلقائية أكثر منها بطريقة مخططة والى حد ما فان تطورها تجريبي أكثر منه نظري وأنها قد تأثرت بصورة شديدة بالأنظمة السياسية والنظريات الاقتصادية والمداخل الإدارية ومبادئ المحاسبة وسلوك الإدارة العامة". (premehand ,1987:8)

كما يشير المرسي في بحثه الخاص بالتطوير المحاسبي للموازنة العامة على انه " كلما امكن الأخذ بالأساليب المتقدمة في دراسة وتحليل النظم ومحاسبة التكاليف ومحاسبة المسؤولية والأساليب الكمية، ومحاولة تطبيق هذه الأساليب – بعد تطويرها بما يناسب نشاط الوحدات الحكومية – كلما أدى ذلك الى زيادة فعالية الإنفاق الحكومي والإرتقاء بمستوى الخدمات العامة".

وقد أتخذ التطور في الموازنة العامة للدولة اتجاهات عديدة أهمها. (محمد،1996)

- 1- التركيز على الجوانب التخطيطية والقرارية التي تسبق اعداد الموازنة أو تتلازم مع مراحلها الأولى واعتبار هذه الجوانب جزءاً أصيلاً في عملية الموازنة.
- 2- التركيز على جانب المسؤولية وتحديدها والتقرير عنها في المراحل المختلفة للموازنة بحيث تتمحور عملية الموازنة حول وحدة قرارية معينة أو نشاط معين.
- 3- تطوير النظام المحاسبي الحكومي بحيث يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن الايرادات والمصروفات التي تمكن من تقييم اداء الوحدات والبرامج والأنشطة التي تقوم بها.
- 4- تطوير أساليب القياس وأسس اعداد الموازنة ووسائل المتابعة والرقابة على تنفيذها.
- 5- تطوير التقارير من حيث الشكل والمحتوى والتوقيت بحيث تكون أكثر فعالية في معاونة ومساعدة مستخدمي تلك التقارير.

ويمكن إضافة نقطه رئيسه ساعدت وتساعد على التطور هي عملية التكنولوجيا الحديثة ومساهمتها الفعالة في تحقيق وتطوير النقاط الواردة في أعلاه ويمكنها أن تستمر في مساعدة وتطوير الموازنة العامة.

ويمكن عرض أهم مراحل التطور الحاصلة على الموازنة العامة للدولة والتي تعد الأساس الجوهري في التغيير هي:-

- الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات) Traditional Budget.
- موازنة البرامج والأداء Performance Programming Budget.
- موازنة التخطيط والبرمجة Planning Programming Budget.
- الموازنة الصفريّة Zero-Base Budget.
- الموازنة التعاقدية Contract Budget.

وتمثل الموازنات أعلاه الإتجاهات التي تطورت بها مراحل الموازنة العامة بين الاتجاه الرقابي الذي مثلته الموازنة التقليدية الى النقلة من التوجه الرقابي المالي الى الرقابي الاداري الذي مثلته موازنة البرامج والأداء الى الإتجاه التخطيطي الذي جاءت به موازنة التخطيط والبرمجة وجاءت موازنة الاساس الصفري الذي قد تمثل الاتجاه الاداري التخطيطي وأخيراً جاءت الموازنة التعاقدية التي جعلت العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية يتم بموجبها دفع الحكومة مبالغ محددة قبل وأثناء وبعد تنفيذ ما أتفق عليه. وهنا لا بد للباحث أن يستعرض بشكل مختصر كل من هذه الموازنات لأهميتها وضرورة الوقوف على المنافع والسلبيات لكل منها.

أولاً:- الموازنة التقليدية – موازنة الاعتمادات Traditional Budget

ويطلق عليها أحياناً موازنة البنود بدل الاعتمادات (Item-Line Budget) ويمكن اعتبار هذه الموازنة من أقدم أنواع الموازنات ولا زالت مسيطرة على معظم موازنات دول العالم ومنها العراق. ويستند مبدأ إعداد هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقاً لبنود يمثل كل منها نوعاً من أنواع الصرف وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة ويجري تقسيم هذه المصروفات الى فقرات أكثر تفصيلاً كالمرتبات وما يتعلق بها والسلع وأنواعها والصيانة ... الخ.

كما أطلق على هذه الموازنة ب (موازنة الرقابة) لأنها تهدف الى فرض رقابة مركزية على الانفاق العام.

ويتم تقدير النفقات والإيرادات طبقاً لذلك ولا بد من تحقيق تلك التقديرات عند تنفيذ الموازنة والإبلاغ عن الانحرافات ... ولذا تحتاط الوحدات لتقديراتها من المسائلة وذلك برفع وتضخيم حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية بالنسبة للإيرادات.

ولا يهتم المفهوم الرقابي هذا في مثل هذه الموازنات بالتخطيط وإعداد البرامج كاساس يحكم هيكل الموازنة العامة للدولة. وحقيقة الأمر وكما أسلفنا سابقاً ان مشروع الموازنة العامة للدولة يتجاوز كونه مشروع قانون تقليدي وإنما وثيقة تعبر عن إستراتيجية حكومية يمتد أثرها ليس لعام واحد فقط وإنما لأعوام عديدة قادمة وكذلك ليس وثيقة حسابية أو كشف حساب رقمي حول انفاق تقليدي وإنما هو خطة يفترض أنها جاءت نتاج لفكر سياسي وإقتصادي وإجتماعي شامل وفكر

يؤسس للحاضر والمستقبل معاً ولا بد الإنتقال بالموازنة من النظرة التقليدية الى مشروع قانون تجري صياغته بإسلوب مختلف يكفل مشاركة مخططين واستراتيجيين وممثلي الشعب والسياسيين والاقتصاديين والمهتمين بشؤون المجتمع وكل يطرح رأيه ورؤيته للسنة أو السنوات القادمة.

ومن أهم الإنتقادات الموجهة لهذا النوع من الموازنات:-

- 1- تركيزها على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.
- 2- عدم توفيرها معلومات وبيانات في دعم القرارات وخاصة وظيفة التخطيط.
- 3- عدم إمكانية إنسجامها مع الظروف الاقتصادية الحالية التي يتميز بها هذا العصر وخاصة الظروف غير المستقرة لاقتصاديات الدول.
- 4- تركيزها على جانب المدخلات فقط دون الإهتمام بجانب المخرجات وبذلك يتعذر الوقوف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.
- 5- عدم إمكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظراً لتوزع الاستخدامات والموارد على الوحدات والإدارات المتعددة او على الحسابات المتنوعة وليس على البرامج والأنشطة. (18)

ومن هذه الإنتقادات وغيرها ولقصور الموازنة التقليدية تم ظهور موازنة البرامج والأداء للتوجه بالموازنة توجهاً إدارياً استكمالاً لدورها الرقابي وبدأ الإهتمام بوجه لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال وليس بما تشتريه من سلع أو خدمات فقط أي الإهتمام بمخرجات الأنشطة المخططة عن طريق الموازنة.

وقد أدى هذا التوجه الى تبويب الموازنة تبويماً نوعياً طبق المشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من قبل الوحدات الإدارية المختلفة وليس فقط وفق طبيعة النفقة. (موسى، 1987: 15)

ثانياً – موازنة البرامج والأداء Performance Programming Budget

في عام 1954 قدم ديفيد نوفيك شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى الإقتصاد والفاعلية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة. وفي عام 1955 قامت لجنة هوفر الثانية بدراسة إقتراح ديفيد وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة الفدرالية مما أدى الى ظهور مفهوم موازنة البرامج والأداء الذي جذب أهتمام الكثير من دول العالم وكذلك إهتمام الأمم المتحدة التي أصدرت كتيباً بعنوان موازنة البرامج سنة 1965.

ويمكن تحديد مفهوم هذا النوع من الموازنات بانها خطة توضح الأهداف المحددة للوحدات معبراً عنها في شكل برامج ومشروعات محددة، طبقاً للبرنامج يتم تبويب الموازنة حسب الوظائف الأساسية للوحدات ثم تحديد البرامج المدرجة تحت كل وظيفة ويجوز أن تنفذ الإدارة الواحدة أكثر من برنامج كما يجوز ان تنفذ أكثر من إدارة برنامج واحد، ثم يتم التبويب طبقاً لطبيعة النفقة أي عند التنفيذ لا بد من تمويل البرامج وعليه تدرج إعمادات كل برنامج طبقاً لطبيعتها. (راضى وحجازي، 2001: 37)

وتحتاج عملية تطبيق موازنة البرامج والأداء اتخاذ الخطوات التالية:-

- 1- تحديد الأهداف المراد تحقيقها وذكرها بإختصار في شكل قائمة.
- 2- تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة.

- 3- تقدير ماتحتاجه البرامج من تكاليف للسنة ثم إخطار دائرة الموازنة العامة لرصد الإعتمادات لتنفيذ تلك البرامج.
- 4- تقدير النتائج من البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية ومن المشاريع.
- 5- تقدير ماتحتاجه البرامج من اموال.
- 6- وضع نظام وإجراءات للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع.
- 7- وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم.
- 8- تحديد المسؤولية الإدارية عند تنفيذ البرنامج.

وعلى هذا الأساس يمكن أن تقدم موازنة البرامج والأداء المزاي التالية لتفرقها عن الموازنة التقليدية:-

- 1- ربط النتائج المتوقعة بالأهداف الاستراتيجية طويلة الأجل وأخرى قصيرة الأجل سواء على مستوى الوحدة أو الدولة ككل.
- 2- الربط بين المدخلات من الموارد والمخرجات حيث تركز هذه الموازونات على المخرجات أكثر من تركيزها على مدخلات الموازنة.
- 3- تساعد الأجهزة الرقابية في تحديد المسؤولية والمسائلة عن الأداء.
- 4- توضيح ماذا تم من أعمال أو خدمات خلال السنة المالية وكلفة كل برنامج أو مشروع.
- 5- تسهيل عملية تقييم البرامج والأنشطة من عوائد إجتماعية وأقتصادية.

ان المزاي أعلاه لاتعطي لهذا النوع من الموازونات الأفضلية اذ ان تطبيقها يتوقف على عدة عوامل من أهمها الوقوف على السلبيات التي رافقت تطبيقها في بعض الدول ومنها الولايات المتحدة الأمريكية وأنكلترا وكندا والسويد اضافة الى بعض دول أمريكا اللاتينية كبوليفيا وتشيلي وكولومبيا وطبقت في بعض دول العالم الثالث كالفلبين وأندونيسيا والهند حيث وجدت السلطات المالية في هذه الدول المبررات المقنعة بإستخدام نظام للموازنة يتجاوز من ناحية الهدف الرقابة المطلقة على الإنفاق العام الى إستخدامها كاداة بيد الحكومة لتحقيق مجموعة الأهداف الإقتصادية والإجتماعية فضلاً عن تحقيق الرقابة على أداء الوحدات الحكومية المختلفة وضمان تحقيق وإنجاز الخدمات العامة ضمن حدود الموارد المالية المتاحة. (Axelord ,1995)

ثالثاً- موازنة التخطيط والبرمجة **Planning Programming Budget**

نشأ هذا النظام من الموازونات بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما قامت مجموعة من المحللين في مؤسسة (RAND) الأمريكية بطرح هذا النظام واستخدامه واضعة بذلك الوسيلة اللازمة للمساعدة في فهم المشاكل المتعلقة بالدفاع الوطني، وفي عام 1962 تبنت وزارة الدفاع الأمريكية هذا النظام لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة. (جابلونسكي، 1980)

وأمر الرئيس جونسون في صيف 1965 لتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية وفي 1966 بدأت الولايات المتحدة بتطبيقه على موازنة السنة المذكورة.

وأن ظهور هذا النظام (P.P.B.S.) كان لمعالجة القصور في موازنة البرامج والأداء في الربط بين الموازنات الفرعية للوحدات الإدارية وبين الأهداف القومية وإقتصار موازنات البرامج والأداء على الأجل القصير فقط وعدم وجود المفاضلة بين البرامج لاختيار الأفضل منها.

وان الخطوات الأساسية التي يمكن أن تعد من خلالها موازنة التخطيط والبرمجة هي :- (Briston,1985)

- 1- تحديد الاهداف المكلفة بها الوحدة الحكومية.
- 2- البحث عن البرامج التي يمكن أن تحقق تلك الأهداف.
- 3- تقييم كل برنامج عن طريق تحليل الكلفة مقابل المنفعة لتحديد المساهمة الممكنة لكل برنامج في تحقيق الهدف.
- 4- اختيار أفضل بديل من البرامج.
- 5- إعداد موازنة رئيسية توحد البرامج المختارة حديثاً مع البرامج القائمة حالياً.
- 6- وضع الموازنة موضع التنفيذ.
- 7- الرقابة والإشراف على التنفيذ وتوفير المعلومات المسترجعة عن نتائج التطبيق.

ولذلك عرفت موازنة التخطيط والبرمجة على أنها طريقة فنية للتخطيط بشكل جوهري وأن هدفها الرئيس هو ترشيد عملية صناعة السياسة عن طريق توفير معلومات وبيانات ذات صلة بالتكاليف والمنافع للبدائل المختلفة لأغراض تحقيق الأهداف المتوخاة وقياس المخرجات لتسهيل عملية تحقيق هذه الأهداف بشكل أكثر فاعلية. (25)

ويلاحظ بأن هذا النوع من الموازنات اعتبر تطويراً لنظام البرامج والأداء لربطه بين البرامج والأهداف على المستوى القومي وعلى مستوى الوحدات الادارية لتركيز هذه الموازنة P.P.B. S على وظيفة التخطيط كمرحلة أساسية من مراحل الموازنة العامة للدولة والتركيز على استخدام الأساليب العلمية في مجال اتخاذ القرارات من حيث تحديد البدائل وتقييمها واختيار البديل الأفضل لتحقيق الهدف ومتابعة تنفيذه.

رابعا - موازنة الأساس الصفري Zero-Base Budgeting

قد عرفها الرائد الاول لهذا النوع من الموازنة Peter A. Pyhrr على انها اداة إدارية عملية لتقييم الإنفاق تهدف الى اعادة توجيه ومناقلة التخصيصات المالية من برامج ذات افضلية متدنية الى برامج ذات اولوية عالية وهذا يؤدي الى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية المعتمدة وانها بإختصار أسلوب للتخطيط والموازنة. (الكرخي،1999: 23)

وقد أكد Pyhrr على أن Z-B.B هي موازنة المحاولات لتركيزها على الإدارة في تقييم النشاطات وعمل رزم للقرار وتحليل رزمة القرار وهذا لايعني ان مبدأ الصفر رمي كل شيء خارج الموازنة والبدء من جديد وإنما إعادة التقييم من الصفر وتعطى الأسبقية للبرامج ويمكن لبرنامج ان يترك لعدم جدواه أو يخفض أو يضاف اليه حسب الحاجة الفعلية(Pyhrr,Peter,1977)

وينفس الإتجاه اوضح الباحث Katugampola "بأن الموارد الإقتصادية النادرة والحاجة الكبيرة للإنفاق تتطلب نظرة إبداعية في تقييم البرامج دعت الى إيجاد الموازنة الصفرية وقاعدة الصفر أي كل وظيفة من ((الخدش)) أي من ((الصفر)) وتتجاهل هذه القاعدة الإتجاهات والمستويات التاريخية للإنفاق أي ان كل عملية يجب أن تبرر في كل مبلغ

مهما كان قيمته والمقرر صرفه في السنة القادمة وهذا طبعاً يستوجب تعريف العمليات غير الكفاءة وإلغاءها وتخفيض الإنفاق على الأخرى وهكذا. (Katugampola,1977)

ويرى ((المرسي)) أن أسلوب موازنة Z-B.B يمكن أن يفيد في ترشيد الإنفاق الحكومي في الدول النامية الى حد كبير، كما أنه يؤدي الى تحليل الأنشطة والوظائف والبرامج الى جزئيات صغيرة، وهذا يتفق مع مبدأ تحليل النظم وما يحققه من مزايا كما انه يستفيد من أساليب التحليل الكمي وموازنة البرامج والأداء. (المرسي، 1987، 25)

ويتضح لنا ماورد أعلاه بأن هذا الأسلوب يتطلب إعادة تقييم جميع البرامج والأنشطة خلال اعداد الموازنة وتبدأ كل الوحدات باعداد موازنتها التشغيلية للفترة القادمة من افتراض عم وجود أي برنامج أو نشاط سابق أي تبدأ من البداية وتضع كلفة البرامج و الأنشطة المتوقعة وأختيار الأفضل بأقل كلفة وبأعلى منفعة وهذا قد يتطلب مجموعة من الإجراءات منها:-

1- تحديد الأهداف الرئيسية والفرعية.

2- تحديد البرامج والأنشطة التي يمكن أن تحقق الاهداف اعلاه.

3- إختيار البديل الأفضل.

4- تحديد مستويات الجهد والتمويل.

5- المفاضلة بين البدائل.

6- مراجعة وتقييم البرامج والأنشطة.

ويظهر التطبيق العملي لموازنة Z-B.B قد تم في شركة Texas Instrument الأمريكية ضمن موازنة عام 1970، حيث أن الشركة تعمل في مجال الحاسبات الالكترونية والتي سعت في عام 1969 لتخفيض نفقاتها بنسبة 5% بسبب الظروف المالية التي واجهتها الشركة. وقد إطلع جيمي كارتر حاكم ولاية جورجيا بالولايات المتحدة على هذا الأسلوب من الموازنات وأقر تطبيقها على الولاية إبتداء من موازنة 1973 ومنذ ذلك التاريخ تم تطبيق هذا الأسلوب في الحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية وفي عام 1977 في دول السوق الاوربية المشتركة وفي عديد من الشركات الخاصة والشركات متعددة الجنسية. (مطر، 2006، 31)

وفي حقيقة الأمر أن لكل نظام من انظمة الموازنات الحديثة سلبياته وإيجابياته وقد يكون صالحاً للتطبيق في دولة ما ولايصلح في أخرى وقد تكون التجربة في نفس البلد في وقت معين ناجحة وفي وقت اخر غير ناجحة كل نظام يعتمد على عدة عوامل تساعد على تنفيذه وتتميز موازنة الأساس الصفري بالآتي:-

1- أنها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك إمكانية أكبر على انجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة أكبر.

2- يؤدي هذا الأسلوب الى إعادة فحص كل الأنشطة على اساس البداية من الصفر وبالتالي يمكن تحديد اي البرامج يجب تنفيذها وأي منها يجب إيقافه وإبعاده.

3- يمكن من معرفة ما إذا كان أي من الأنشطة الجارية تتم بكفاءة ومدى إمكانية الإستمرار بها أو تخفيضها.

4- استخدام معايير علمية دقيقة في دراسة وتحليل وتقويم الأنشطة كمعيار تحليل التكلفة والعائد وهذا يبعد وحدات الدولة عن المبالغة في التقديرات في الأسلوب التقليدي للموازنة ويبعد المخطط المركزي عن تخفيض الإعتمادات بشكل عشوائي.

5- ان اسلوب الموازنة الصفرية باختيار البديل الأفضل يقدم فرص مهمة لتحسين أسلوب التخطيط والتنفيذ بين البدائل المتاحة التي تحقق الأهداف المخطط لها.

اما اهم المشاكل والانتقادات التي واجهتها موازنة الاساس الصفرية فيمكن ايجازها بالاتي:-

1- ان اعداد الموازنة الصفرية يكلف وقتا وجهدا قد لا توفق به الوحدات والمخطط المالي وقد يعتبر هذا عامل اساسي في تنفيذ الاسلوب المذكور وهذا طبعا يرجع اصلا الى طبيعة النشاط الحكومي.

2- صعوبة ترجمة الاهداف الى مجموعات متوازنة وتحليلها وقياسها.

3- ضعف اسلوب مراجعة وتقييم وترتيب المجموعات القرارية ويترك ذلك في اغلب الاحيان الى الحكم الشخصي وان التداخل بين هذه المجموعات يزيد من صعوبة عملية الترتيب.

4- عدم اهتمام هذه الموازنة بالاهداف الاستراتيجية او طويلة الاجل حيث يلاحظ التركيز على الاهداف قصيرة الاجل الى حد كبير.

5- تحتاج الى بيانات كثيرة قد يتعذر توفيرها من قبل الوحدات الحكومية لاعداد الموازنة بالشكل المطلوب.(31)

خامسا- الموازنة التعاقدية Contract Budget

يمكن اعتبار الموازنة التعاقدية هي الموجه الاخيرة من موجبات اصلاح وتطوير الموازنة العامة للدولة ولقد كانت اول محاولة لتطبيق الموازنة التعاقدية في وزارة المالية النيوزلندية في عام 1996م.

اما مفهوم الموازنة التعاقدية فهو ان تكون العلاقة بين الاجهزة التنفيذية والحكومية علاقة تعاقدية يتم بمقتضاها تنفيذ مهام محددة قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تدفعها الحكومة قبل واثناء وبعد تنفيذها على ما اتفق عليه اي انها نظام لعقد صفقات بين جهة منفذة والحكومة.(كوشك، 2003 : 45)

وبموجب هذا المفهوم تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية لغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج باقل كلفة ممكنة وفي الوقت المناسب بشرط ان تحقق تلك البرامج والمشاريع الاهداف المخطط لها.

مزايا الموازنة التعاقدية:-

1- ساعدت في تقديم حلول جذرية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الادارات الحكومية.

2- عملت على اعادة صياغة طرق اعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية للدولة.

3- ساعدت على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة وفاعلية اقتصادية

4- ادت الى توصيل المخرجات المطلوبة الى المواطنين مع ترشيد الانفاق العام.

اما المؤشرات السلبية لهذا النوع من الموازنات فلم تظهر كثير منها لحد الان لحدثة هذا النموذج وان كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية.(32)

من العرض السابق يمكن ان نستنتج بعض الاستنتاجات الرئيسية من خلال النقاش الحاصل لمفهوم واعداد الموازنة العامة والتطور الحاصل للموازنات الحديثة ومن اهمها:

- 1- ان الموازنة العامة لاي بلد في العالم من البلدان المتقدمة او النامية تلعب دورا اساسيا ومهما في تقدم سياسة الدولة بعملية تخطيطية وتنظيمية لتخصيص الموارد ومن ثم الرقابة عليها.
- 2- ان ندرة الموارد وزيادة الطلب عليها لتوسع حاجات الدولة الحديثة يدفع بالمخطط المالي والسياسي للبحث عن مخرج جديد للموازنة التقليدية التي ماعدت تقدم نفعاً في ضوء المستجدات لمفهوم الدولة الحديثة ومسؤولياتها.
- 3- ان لكل من الموازنات الحديثة والتي يمكن ان تكون او لا تكون البديل للموازنة التقليدية من المزايا والانتقادات تستوجب الوقوف عندها وتحليلها قبل اتخاذ القرار للشروع بتطبيقها.
- 4- قد تنفع موازنة ما بلد ما في وقت ما وقد يستوجب التغيير من بلد لآخر ومن وقت لآخر كل حسب ظروفه وامكانياته واستعداده لتطبيق ما يناسبه بعد توفير مقومات التطبيق.
- 5- العراق شأنه في اعتماد الموازنة التقليدية شأن الكثير من بلدان العالم التي لازالت تصر على تطبيقها بالرغم من كونها عاجزة عن تقديم الكفاءة الاقتصادية خاصة بما يتعلق بالتخطيط والاداء وذلك لعدم تركيزها على الاهداف.

ويظهر ان تقديم توصيه واحده رئيسية قد تساهم في التقدم خطوة للامام. وهي ان الواقع العملي يستلزم الانتقال في اعداد الموازنة العامة للدولة من الموازنة التقليدية الى اي من الموازنات الاكثر تطورا وحداثة ولايمكن تحديده الا بعد توفير المتطلبات اللازمة لذلك ومن المؤكد لدى وزارة المالية والجامعات العراقية القدرات والطاقت والافكار لتحقيق الاهداف.

ومن الملاحظ ان تنفيذ اي نموذج للموازنات الحديثة يتطلب توفير مايزم لذلك وبما ان للموازنات هذه متطلبات مشتركة يحتاج توفيرها قبل البدء بالتنفيذ عليه نرى لابد من السير خطوة للامام على الاقل فكل خطوة تحتاج الى زمن وخاصة لمثل بلداننا التي اصبحت عدوة للتطور والتغيير.

ومن اهم المتطلبات المشتركة للموازنات الحديثة التي تم استعراضها في البحث هي:-

أ- اعتماد اساس الاسحتقاق في التنظيم المحاسبي الحكومي واعداد النتائج بدلا من الاساس النقدي وهذا ما سيتم عرضه لاحقا.

ب- مراجعة الهيكل التنظيمي لوحدات الدولة.

ج- توفير المحاسبين الجيدين والذين لهم القدرة على التحليل وخاصة المسؤولين عن اعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة بالاضافة الى كوادر فنية مدربة على استيعاب المفاهيم الحديثة للموازنات.

د- كما ان جميع الموازنات الحديثة تحتاج الى استخدام الاساليب الكمية ومحاسبين كلفة مما يستوجب توفير الحاجة لمثل هذه التخصصات.

هـ- لابد ان تلعب الجامعات العراقية الدور الاساسي بتوفير المختصين من الخريجين وتطوير قابليات الموجودين حالياً في العمل الميداني.

و- تشكيل فريق مشترك بين الجهات المعنية المالية والتخطيطية والاقتصادية لوضع التصورات التي تحقق الاهداف الاساسية والتي تتطلب اعادة النظر في قانون اصول المحاسبات العامة وقانون الموازنة من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة

المحور الثاني/ الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادي للمدة 2004-2006

قدمت الموازنات العامة للسنوات الثلاثة اعلاه تقديرات للانفاق العام والإيرادات العامة لتمشية الأعمال الجارية للحكومة العراقية واعتبرت كنفقات تشغيلية بالإضافة إلى نفقات بعض المشاريع الاستثمارية وإعادة الإعمار وتحددت بالموارد المتاحة، وسجلت السنوات الأربعة عجز تم تمويله من المدور للموجودات الموجودة خارج العراق.

وفيما يلي استعراض للإيرادات والنفقات ومعدلات النمو مع بيان الأهمية النسبية لبعض الإيرادات والنفقات علماً بأن جميع البيانات تم جمعها من الموازنات العراقية للسنوات 2004-2006 وتم تحليلها مقربة لأقرب مليار دينار عراقي. لمعرفة الاختلالات الهيكلية في تلك الموازنه

1- الاختلالات الهيكلية في الإيرادات: من الجدول (1) أدناه يمكن ملاحظة حجم الإيرادات التقديرية بالإجمالي وحسب المصادر الرئيسية لها للفترة من 2004-2006

جدول (1)

إجمالي الإيرادات التقديرية للسنوات (2004- 2006) تريليون دينار

النمو%	2006	النمو%	2005	2004	السنة
64%	42.106	21%	25.623	21.263	الإيرادات النفطية
167%	0.600	30%	0.225	0.172	إيرادات الكمارك
766%	1.982	276%	0.229	0.008	إيرادات ضريبة الدخل.
88%	0.182	-	1.501	-	إيرادات الهيئات والشركات المملوكة للدولة
417%	0.031	94%	0.006	0.096	أجور الخدمات العامة
21%	0.492	229%	0.625	0.190	الضرائب والمدخلات الأخرى
61%	45.393	30%	28.209	21.729	المجموع

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2004- 2006

ملاحظة: إن الإيرادات النفطية لسنة 2006 تم احتسابها على أساس سعر (46.61) دولار للبرميل الواحد

إن احتساب إيرادات النفط الخام لعام 2006 تم على أساس (1500 دينار للدولار) ومن الملاحظ على الجدول (1) والخاص بالإيرادات التقديرية حسب المصدر هناك تفاوت بنسبة النمو لكافة المصادر بالموجب والسالب إضافة إلى أن الإيرادات النفطية التي تشكل المصدر الرئيسي للإيرادات قد تفاوتت هي الأخرى بسبب التغيرات في أسعار النفط العالمي مما تشكل تخلخل في الموارد الممولة للموازنة وهذا بدوره يؤثر طبعاً وبشكل كبير على تنفيذ الإنفاق في الموازنة العامة. وقد زاد الإدراك بان الدولة تلعب دوراً كبيراً في إدارة وتوجيه النشاط الاقتصادي، خاصة مع عجز الية السوق على الحفاظ على التوازن الاقتصادي وكذلك الخروج التفاضلي من الازمات التي تعصف بالاقتصاد من وقت لآخر (البلاوي، 1998: 98)

2- الاختلالات الهيكلية في النفقات: من الجدول (2) في أدناه يمكن ملاحظة إجمالي الإنفاق التشغيلي والاستثماري ومعدلات النمو في حجم الإنفاق العام للفترة من 2004-2006

جدول (2)

إجمالي النفقات التشغيلية والاستثمارية للسنوات (2004-2006) تريليون دينار

النمو السنوي	السنة	النمو	السنة	السنة	النفقات
%	2006	%	2005	2004	
51%	41.691	-3%	27.681	28.547	النفقات التشغيلية
23%	9.272	48%	7.550	5.114	نفقات المشاريع الاستثمارية
45%	50.963	5%	35.231	33.661	المجموع

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاتحادية العراقية للسنوات 2004 - 2006

يمكن أن يلاحظ من الجدول 2 أن النفقات التشغيلية قد ارتفعت خلال السنة 2006 عن السنة السابقة لها بمعدل 51% وهذا الارتفاع طبعاً مرتبط بارتفاع الإيرادات النفطية للسنة المذكورة كما مبين في الجدول رقم (1) حيث كان معدل نمو هذه الإيرادات هو 64% عن سنة 2005 وشكلت هذه الإيرادات 93% من مصادر تمويل الموازنة في سنة 2006.

والملاحظة المهمة الأخرى على جدول (2) هو نمو النفقات الاستثمارية خلال فترة البحث وبصورة تصاعدية مما يؤثر الحاجة الفعلية لإعادة الاعمار التي يحتاجها القطر نتيجة التخريب والدمار الذي رافق الأحداث اللاحقة لسنة 2003 وتعتبر النفقات على مؤسسات التعليم وتدريب الشباب مهمة جداً كونها تدر عائداً في الأجل القصير من خلال الرسوم التي يتم الحصول عليها منالدرسين ، وفي الأجل البعيد من خلال مساهمة الدارسين بمعارفهم المكتسبة في الدفع الى رقي وازدهار المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً (عبد العظيم، 2007: 200)

3- الاختلالات الهيكلية في نفقات العاملين في الدولة (الرواتب والمخصصات):

تعد هذه النفقات من الأهمية التي يجب بحثها ضمن موضوعنا باعتبارها نفقات رئيسية تشكل نسبة مهمة من الإنفاق العام ولها تأثير اقتصادي على معدلات البطالة والتضخم وعليه الجدول رقم (3) في أدناه يستعرض هذه النفقات للمدة 2004-2006 .

جدول (3) حجم الرواتب (تعويضات الموظفين) ومعدلات النمو (2004-2006) تريليون دينار

النمو السنوي		النمو			السنة
%	2006	%	2005	2004	
%51	41.691	%3-	27.681	28.547	1- حجم الإنفاق العام (التشغيلي)
%47	8.167	%88	5.538	2.947	2- الرواتب (تعويضات الموظفين)
	%20		%20	%10	3- النسبة 2 : 1

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاتحادية العراقية للسنوات 2004-2006

يلاحظ بصورة واضحة أن نسبة الرواتب (تعويضات الموظفين) عن تقديم الخدمات للوزارات ووحدات الدولة إلى الإنفاق العام التشغيلي قد ارتفع من %10 في سنة 2004 إلى %20 في السنوات اللاحقة وهذا المؤشر لا يعني تشغيل أيادي عاملة جديدة في الدولة وإنما تعود هذه الزيادة إلى تعديل رواتب العاملين بنسب كبيرة عما كانت عليه في سنة 2004 .

وكذا ظهرت نسبة نمو هذه النفقات في سنة 2005 إلى %88 عما كانت عليه في سنة 2004 في حين أن نسبة الإنفاق التشغيلي لنفس الفترة سجل انخفاضاً بمعدل %3 عما كان عليه في سنة 2004 .

إضافة إلى عدم وجود رغبة للدولة في زيادة رواتب العاملين الموجودين حالياً في الخدمة وهذا يعني عدم تعويض هذه الفئة عن معدلات التضخم الحالية والتي سجلها البنك المركزي العراقي بمقدار يتراوح بحوالي %70 في تموز 2006 مقارنة بشهر تموز 2005 .

4-الاختلالات الهيكلية في نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية):

يمثل هذا النوع من الإنفاق مبالغ الدعم التي تقدمها الدولة لتوفير حصة شهرية غذائية لكل مواطن عراقي لقاء قيمة رمزية وتمثل هذه الحصة التموينية دخل رئيسي للعديد من العوائل العراقية وتدرج نفقات هذا النوع من الإنفاق ضمن (النفقات التحويلية) والجدول الآتي يبين كلفة البطاقة التموينية خلال سنوات البحث ونسبتها إلى الإنفاق التشغيلي ومعدلات النمو.

جدول (4) كلفة البطاقة التموينية على الإنفاق التشغيلي 2004-2006 تريليون دينار

النمو		النمو			السنة
%	2006	%	2005	2004	
%51	41.691	%3-	27.681	28.547	1- حجم الإنفاق التشغيلي
%25-	4.500	%54	6.000	3.900	2- كلفة البطاقة التموينية
	%11		%22	%14	3- النسبة 2 : 1

يلاحظ من الجدول (4)، أن نسبة كلفة البطاقة التموينية إلى حجم الإنفاق العام قد بلغت ذروتها في سنة 2005 وأشرت 22% وهذا يعني أن الحكومة كانت تقدر الظروف الصعبة التي تعيشها العوائل العراقية مع معدلات البطالة المرتفعة التي أشرنا إليها، ولإرضاء الشارع العراقي وللكسب الجماهيري .

وكما يلاحظ الانخفاض التدريجي لهذا النوع من الإنفاق إلى نصف النسبة في سنة 2006 حيث انخفضت النسبة من 22% في 2005 إلى 11% في سنة 2006، بالرغم من ارتفاع حجم الإنفاق التشغيلي للسنة المذكورة بمقدار 51% وذلك لإقرار الحكومة من الانسحاب التدريجي من سياسات الدعم تنفيذاً للاتفاق الذي حصل مع صندوق النقد الدولي كشرط أساسي لتخفيض الديون الخارجية والتي قدرت من قبل المؤسسات المالية الدولية بحوالي 125 مليار دولار (لا تشمل هذه التقديرات تعويضات الحرب التي تطالب بها مختلف الأطراف). وتشكل هذه الديون بين 500-600% من مجمل الناتج المحلي و700-800% من قيمة الصادرات العراقية بما في ذلك الصادرات النفطية وقررت المبالغ التي يجب تخصيصها لأغراض خدمة هذا الدين ما بين (7-8) مليار دولار سنوياً.

إضافة إلى مبالغ مماثلة لتسديد هذه الديون وتشكل هذه المبالغ حوالي 90% من موارد العراق. (الموازنة العامة، 2005، ص6)

5-الاختلالات الهيكلية في دعم الهيئات والشركات المملوكة للدولة:

توظف الهيئات والشركات المملوكة للدولة حوالي 500000 شخص، وبالنظر لانحياز هذه الهيئات والشركات ولما لحقها من دمار وخراب وتوقفها عن العمل تماماً أو جزئياً فأصبحت غير قادرة على تأمين دفع مرتبات منتسبيها، ولذا اتخذت الدولة مبدأ الدعم لهذه الشركات لدفع رواتب مقطوعة إلى منتسبيها لحين إعادة تأهيلها للعمل وتحقيق موارد ذاتية لها لتغطية مصروفاتها، إلا أن استمرار الوضع القائم لهذه الشركات مما دفع الدولة بالاستمرار بتخصيص مبالغ لدعمها لتغطية المرتبات وليس لإعادة التأهيل وكما مبين في الجدول (5) أدناه:

جدول (5) مبالغ الدعم للهيئات والشركات المملوكة للدولة للسنوات 2004-2006
ترليون دينار

السنة	2004	2005	2006
1- حجم الإنفاق التشغيلي	28.547	27.681	41.691
2- مقدار التخصيصات لدعم الشركات.	1.204	1.257	1.260
3- النسبة 2: 1	4%	5%	3%

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاتحادية العراقية للسنوات 2004 - 2006

يلاحظ أن نسبة الإنفاق لدعم المرتبات للشركات المملوكة للدولة تراوحت بين 3-5% من حجم الإنفاق التشغيلي وهذا الدعم يعني دفع مبالغ دون مقابل خدمة أو سلعة ولا يمكن أن يستمر لكون هذه الشركات هي شركات منتجة ويفترض بها أن تحقق أرباح تؤول إلى الدولة بعكس الواقع المفروض حالياً والمستمر بما يتطلب إعادة النظر في إعادة تأهيل هذه الشركات أو خصصتها والتي أصبحت ضرورية وملزمة لمثل هذه الشركات.

المحور الثالث

الاختلالات الهيكلية في الموازنة العراقية للمدة (2007- 2012)

اولا - الاختلالات الهيكلية في الإيرادات

من خلال الجدول 6 يتبين لنا بان الإيرادات النفطية حققت معدل نمو قدره 69 % للمدة 2009 – 2012 وهذا المعدل يتناسب مع معدل نمو اسعار النفط الذي حصل بعد التراجع الحاد الا انه من المتوقع ان ترتفع اسعار النفط بمعدلات اكبر خلال السنوات القادمة. وتبين لنا بانه لم يؤخذ بنظر الاعتبار نمو حجم الصادرات النفطية في ظل التخصيصات الاستثمارية الكبيرة لتطوير القطاع النفطي الذي يستحوذ مع قطاع الكهرباء على 11.5% من إجمالي الموازنة العامة للدولة. وكذلك حقق إجمالي الإيرادات العامة نموا بمعدل بسيط 55% للفترة 2009 – 2012 وهذا اقل من نمو الإيرادات النفطية وذلك لان الإيرادات غير النفطية تراجعت بمعدل -24% وهذا يدل ترسيخ الاختلال في مصادر تمويل الموازنة واعتمادها بشكل كبير على إيرادات النفط المتمثلة بـ 92.96% بعد ان كانت 85% في عام 2009 وعليه يجب عمل مايلي:

- اعادة النظر بحجم الإيرادات العامة لضمان زيادة الإيرادات غير النفطية كالضرائب والرسوم
- اعادة النظر (بالدومين العام) والشركات العامة المتلكاة والتي لا تحقق ارباح وتمثل عبئا على الموازنة العامة للدولة وذلك لجعلها تعمل ضمن معايير تجارية وتحويلها الى شركات مساهمة والغرض من ذلك هو اعطاء القطاع الخاص فرصة للمشاركة في راس مالها وادارتها .

جدول (6) تحليل الإيرادات العامة (تريلون دينار)

السنة	2007	2008	2009	2010	2011	2012
الإيرادات النفطية	51.7	76.9	43	53.2	61.9	72.6
الضرائب والرسوم	0.79	0.82	1.98	1.17	1.34	1.57
الفوائد	0.35	0.39	0.84	0.43	0.52	0.6
ارباح الشركات العامة	0.32	1	2.9	2	2.2	2.4
الإيرادات غير الضريبية	1.4	1	1.6	15	1.6	0.97
إجمالي الإيرادات	54.6	80.2	50.4	58.3	67.5	78.1
معدل النمو السنوي للإيرادات		-23.1	- 57	.46 -	- 38.1	- 27.4
الاهمية النسبية للإيرادات النفطية الى إجمالي الإيرادات	94.69	95.89	85.82	91.25	91.70	92.96
الاهمية النسبية للإيرادات غير النفطية الى إجمالي الإيرادات	5.24	4.00	14.52	8.75	8.34	7.09

. المصدر /وزارة المالية – دائرة الموازنة العامة – الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2007 – 2012

ثانيا - الاختلالات الهيكلية في النفقات

من خلال الجدول 7 يتضح بان النفقات العامة حققت نموا للمدة 2009 -2012 بمقدار 16% وهو معدل يقل كثيرا عن معدل النمو المتوقع في اسعار النفط مع بقاء انتاج وتصدير النفط ثابت ، اذ انخفض سعر النفط من 140 دولار الى 40 دولار للبرميل الواحد .. وكذلك الملاحظ ان النفقات التشغيلية تشكل نسبة كبيرة من النفقات العامة حيث شكلت مانسبته 82.82% في عام 2007 وشكلت النفقات الاستثمارية نسبة قدرها 17.18% واصبحت في عام 2012 نسبة قدرها 22.13% لينعكس سلبا على البنى التحتية المنهارة تماما والتي تحتاج الى اعمار لتساهم في خفض كلف الانتاج وتحريك عجلة الاقتصاد الوطني الى الامام وبالتالي برفع درجة مساهمة القطاع الخاص للمشاركة في الانشطة الاقتصادية لزيادة مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي وفي تكوين راس المال الثابت .. وقد حققت اجمالي النفقات الاستثمارية نموا بمعدل 77% اكبر بكثير من النمو الذي حققته النفقات التشغيلية البالغ 15% للمدة 2009 - 2012 ولكن هذا لم يؤثر على الاهمية النسبية للنفقات التشغيلية والاستثمارية و ظلت النفقات التشغيلية مسيطره بنسبة 78% مقابل 22% كما واضح لعام 2012 والسبب يعود الى ان الاساس الذي انطلقت منه النفقات الاستثمارية في عام 2009 متدني جدا والبالغ 14.47% وذلك في ظل ظروف الازمة المالية . ولا يمكن لهكذا معادلة ان تكون لصالح التنمية الاقتصادية التي يحتاجها البلد بعد توقف دام عدة سنوات والتي لا يمكن تحقيقها من خلال معدلات النمو لان معدلات النمو تصلح لاغراض التحليل في الاقتصادات المستقرة والنامية . فقد حقق GDP بالاسعار الثابتة نموا بمعدل 2.1% والنمو السكاني فيه 3% يكون الاقتصاد قد تخلف بمعدا 1%. وعلى هذا الاساس فان الاقتصاد العراقي يحتاج الى دفعة قوية في التنمية وليس الاعتماد على النمو الطبيعي. اذن لا بد من اعادة النظر بهيكل الانفاق لصالح النفقات الاستثمارية واعادة النظر بحجم بالنفقات العامة من اجل العمل على احداث تنمية اقتصادية متكاملة

جدول (7) تحليل النفقات العامة والتشغيلية والاستثمارية ومعدلاتها (تريليون دينار)

معدل النمو 2009 - 2012	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
0.15	62.3	58.8	52.9	54.1	61.3	32.3	اجمالي النفقات التشغيلية
0.77	17.7	16.3	10	10	30.7	6.7	اجمالي النفقات الاستثمارية
0.16	80	75.1	67.9	69.1	92	39	اجمالي النفقات العامة
	77.88	78.30	77.91	78.29	66.33	82.82	نسبة النفقات التشغيلية الى النفقات العامة
	22.13	21.70	14.73	14.47	33.37	17.18	نسبة النفقات الاستثمارية الى النفقات العامة
	5.95	11.15	- 2.22	-11.75	89.78		معدل النمو السنوي للنفقات التشغيلية
	8.59	63.00	0.00	- 67.43	358.21		معدل النمو السنوي للنفقات الاستثمارية

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاتحادية العراقية للسنوات 2007 -2012

ثالثا - اختلال هيكل النفقات الامنيه

- 1 - من خلال الجدول 8 يتبين بان النفقات الأمنية تهيمن على النسبة الأكبر من الانفاق العام وبنسبة تقريبا 16%
- 2 - لم يحصل اصلاح هيكله خلال فترة الدراسة للانفاق الامني اذ ظلت النفقات التشغيلية تسيطر وبسبة قدرها 90% من النفقات الامنية بينما انخفضت النفقات الاستثمارية الامنية من 8% في 2008 الى 3% في سنة 2012 وهذا مؤشر خطير اذ من خلال هذا الخلل الهيكله لا يمكن بناء القدرات التسليحية والانشائية للاجهزة الامنية بل يبقى الاعتماد على اعداد المنتسبين واسلحتهم غير المتطورة
- 3 - تستحوذ نسبة تعويضات الموظفين من اجمالي النفقات التشغيلية والمتمثلة بالرواتب والاجور مانسبته 51% سنة 2008 وارتفعت الى 71% سنة 2012 وهذا يدل على زيادة اعداد المنتسبين وزيادة ما يحصلون عليهم مرتبات وأجور. وعليه لا بد من اعادة النظر في تركيبة الانفاق الامني لصالح بناء القدرات التسليحية والانشائية والطلب من الوزارات الامنية تقديم اهداف تنسجم مع هذا التوجه

جدول (8) تحليل نسب النفقات الامنيه

2012	2011	2010	2009	2008	2007	
0.16	0.15	0.16	0.16	0.14	0.17	نسب النفقات الامنية الى اجمالي النفقات العامة في الموازنة
0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.99	نسبة النفقات الامنية التشغيلية الى اجمالي النفقات الامنية
0.03	0.03	0.06	0.06	0.08	0.002	نسبة النفقات الامنية الاستثمارية الى اجمالي النفقات الامنية
0.71	0.7	0.71	0.69	0.51	0.73	نسبة تعويضات الموظفين الى اجمالي النفقات التشغيلية

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2007 - 2012

رابعا - اختلال هيكل الاعانات

الجدول 9 يبين مايلي -

- يستدعي الاصلاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق حصول تراجع في معدلات الدعم الحكومي وذلك من اجل حث الوحدات الانتاجية على العمل وفق معايير المنافسة وازالة التشوهات من خلال التدخل الحكومي في جهاز الاسعار والية السوق ولم يحصل ذلك في استراتيجية الموازنة اذ ازدادت نسبة الاعانات الى اجمالي النفقات التشغيلية من 4.3% عام 2007 الى 8.3% مما يؤشر وجود خلل في حجم الدعم المقدر في الموازنة
- سيطر دعم الشركات العامة وبسبة 87% عام 2012 بعد ان كانت 80% عام 2007 وهذا يدل على ان الدولتوضمن الاستراتيجية تريد الإبقاء على الشركات العامة وحتى المتلكاة منها والتي تثقل كاهل الموازنة دون الاخذ بنظر الاعتبار جهود الاصلاح الاقتصادي لاصلاح هذه الشركات وتوجيهها وفق معايير تجارية وتحويلها الى شركات مساهمة
- انخفضت نسبة دعم المزارعين الى اجمالي الدعم من 19% عام 2007 الى 9% عام 2012، على الرغم من ان القطاع الزراعي يحتاج الى دعم كبير لغرض رفع مساهمته الناتج المحلي الاجمالي. اذن لا بد من - تقليص حجم الدعم الحكومي في السنوات القادمة

- تصحيح هيكل الدعم لصالح دعم المزارعين وخاصة دعم المخرجات ودعم فوائد القروض الصغيرة واعتماد أسلوب الاقتراض الزراعي العيني
- التخلي تماما عن دعم الشركات العامة والعمل على اصلاح وضعها الاداري والتنظيمي واصلاح وضع الملكية للسماح للقطاع الخاص بشراء اسهم الشركات

جدول (9) تحليل هيكل الاعانات

2012	2011	2010	2009	2008	2007	
8.3	8.2	8.3	6.3	7.3	4.3	نسبة الاعانات الى اجمالي النفقات التشغيلية
0.09	0.09	0.09	0.11	0.12	0.19	نسبة دعم المزارعين الى اجمالي الدعم
0.87	0.87	0.88	0.85	0.86	0.80	نسبة دعم الشركات العامة الى اجمالي الدعم
0.03	0.03	0.03	0.03	0.025	0.03	نسبة دعم فوائد القروض الصغيرة الى اجمالي الدعم

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2007-2012

خامسا - اختلال هيكل الانفاق على المنافع الاجتماعية

من الجدول 10 يتبين مايلي

- انخفضت نسبة المنافع الاجتماعية الى اجمالي النفقات التشغيلية من 17% عام 2007 و 10% عام 2008 الى 7% عام 2012 وهذا مؤشر سلبي يؤكد تراجع الضمان الاجتماعي في سنوات الاستراتيجية وتراجع حماية الطبقات الفقيرة مما يؤدي الى زيادة نسبة السكان الذين هم دون خط الفقر
- لم يجري اي اصلاح لاختلال هيكل الدعم الاجتماعي اذ ظلت البطاقة التموينية تحتل 70% من المنافع الاجتماعية في عام 2012 بعد ان كانت تمثل نسبة 75% علم 2009.. على الرغم من ان الاصلاح الاقتصادي يستوجب معالجة موضوع البطاقة التموينية وتحويل تخصيصاتها نحو الطبقات الفقيرة المستهدفة ضمن شبكة الحماية الاجتماعية الا ان الاستراتيجية المقترحة لم تاخذها بنظر الاعتبار
- ارتفعت نسبة شبكة الحماية الاجتماعية الى اجمالي المنافع الاجتماعية من 18% عام 2007 الى 21% عام 2012 وعليه لا بد من عمل مايلي :- اعادة النظر بحجم المنافع الاجتماعية وضرورة تحقيق الضمان الاجتماعي ومواجهة الفقر

- اعادة النظر بهيكل المنافع الاجتماعية لصالح شبكة الحماية الاجتماعية وعلى حساب تخصيصات البطاقة التموينية

جدول (10) تحليل هيكل الانفاق على المنافع الاجتماعية

2012	2011	2010	2009	2008	2007	
0.07	0.07	0.08	0.1	0.14	0.17	نسبة المنافع الاجتماعية الى اجمالي النفقات التشغيلية
0.031	0.029	0.025	0.03	0.05	0.02	نسبة التبرعات والاعانات الى اجمالي المنافع الاجتماعية
0.21	0.2	0.19	0.15	0.11	0.18	نسبة شبكة الحماية الاجتماعية الى اجمالي المنافع الاجتماعية
0.69	0.71	0.72	0.75	0.76	0.7	نسبة البطاقة التموينية الى اجمالي المنافع الاجتماعية

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2007-2012

سادسا - اختلال هيكل الفوائد وسياسة الإقراض

يوضح الجدول 11 بان الدولة تحصل على فوائد من القروض التي تمنحها للمستفيدين ارتفعت من 35 مليار عام 2007 الى 600 مليار عام 2012 فيما تدفع الدولة فوائد عن ديون سابقة وقروض حصلت عليها من منظمات دولية وجهات اخرى كانت 620 مليار عام 2007 ارتفعت الى 2.5 ترليون عام 2011 وانخفضت الى 2.1 ترليون عام 2012 اذ يمثل الفرق 2 تريليون عام 2011 وهذا الامر سوف يرهق الموازنة العامة للدولة الامر الذي يتطلب :

- اعادة النظر بالسياسة الاقراضية حيث ان الدول تضطر الى الاقتراض حصرا لاغراض تنموية عندما تكون جادة
- اعادة النظر بهيكل الفائدة المعتمدة عند الاقتراض والضمانات اللازمة للسداد والرقابة اللازمة لتوجيه القرض نحو الوجهة التي اقترض لاجلها

جدول (11) تحليل هيكل الفوائد وسياسة الإقراض

2012	2011	2010	2009	2008	2007	
0.6	0.52	0.43	0.84	0.39	0.35	الفوائد التي تدفع للدولة مقابل اقراضها
2.1	2.5	0.94	0.7	0.76	0.62	الفوائد التي تدفعها الدولة مقابل اقتراضها
- 1.5	-1.98	-0.51	-0.14	-0.39	-0.27	الفرق

سابعا - العجز في الموازنة والتحديات التي تواجهها

جدول (12) تحليل عجز الموازنة

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
80	75	67.4	69.1	92	51.7	50.9	35.3	33.7	اجمالي النفقات العامة
78.1	67.5	58.3	50.4	80.5	42	45.4	28.2	21.7	اجمالي الإيرادات العامة
1.9	7.5	9.1	18.7	11.6	9.6	5.6	7.02	11.9	العجز المخطط
2.38	10.00	13.50	27.06	12.61	18.57	11	19	35.6	نسبة العجز الى اجمالي النفقات العامة

. المصدر /وزارة المالية - دائرة الموازنة العامة - الموازنة الاحادية العراقية للسنوات 2007 - 2012

1 - عجز الموازنة

عندما تعتمد الدولة سياسة مالية توسعية يظهر العجز ويتم ذلك في فترات الضغوط الانكماشية في الاقتصاد وعند الحاجة الى تمويل مشاريع اقتصادية تنموية واسعة (عدلي 2006 : 27) .. العجز في هذه الحالة ليس حالة سينتويلا يجب الخوف منه وانما يفترض ان يكون هدفا مقصودا عندما يكون البلد بحاجة الى تقديم خدمات عامة افضل واحداث تنمية واعمار. كما لايجب ان يكون العجز تقديري يغطي من الفوائض غير المنفذة والا مال الحكمة من وضعه. وانما لا بد من الضغط بشدة لتنفيذ الموازنة وجعل العجز حقيقي وهنا تجتهد السياسة المالية في ايجاد مصادر لتمويل العجز تكون اقل ضررا على الاقتصاد من خلال تسويق الدين العام على ان يكون التمويل بالعجز موجه نحو مشاريع تعطي مخرجات لكي لا يكون للعجز اثار سلبية تضخمية ،وعليه فان تدخل الدولة في الاقتصاد والمالية العامة من اكثر المواضيع جدلا بين الاقتصاديين اذ ان ارائهم تتضارب بين مؤيد ومعارض وكل لديه حجته (Martin, 2009 : 10) فالمؤيدين يقولون ان تدخلها يكون بهدف تحقيق عاملين هما ، دعم الكفاءة الاقتصادية والتخصيص الامثل للموارد وتصحيح الية السوق (Gregory , 2004 : 11) اما المعارضين فيعتبرون اقتصاد السوق مرادفا للبيرالية التي

تنادي بعدم تدخل الدولة في الاقتصاد وان اقتصاد السوق يعتمد على ثلاثة مبادئ هي ان يتولى الفرد زمام المبادرة وان كل عملية انتاجية تهدف الى تعظيم المنفعة الخاصة وحرية الفرد في ممارسة النشاطات الخاصة (Erik Olin, 2010, 3) الجدول 12 يبين مايلي:

- تراجعت نسبة العجز من 35% عام 2004 الى 2.4% عام 2012 في الوقت الذي لايزال فيه الاقتصاد العراقي بحاجة الى تمويل كبير للمشاركة التنموية
- الاستراتيجية كانت ترغب الى جعل الموازنة العامة للدولة متوازنة في المستقبل وهذا ينسجم مع وضع اقتصاد مزدهر تعمل فيه الية السوق بكفاءة ولا ترغب الدولة في التدخل لاجراء اي تأثير وهذا خلاف ما هو عليه الاقتصاد العراقي وعليه:
- لابد من تعويم سعر الصرف للدينار في السنوات القادمة لياخذ قيمته الحقيقية المتلائمة مع الحجم الاقتصادي الحقيقي وهو واحد من مطالب الاصلاح الاقتصادي وقوى السوق

2 - التحديات التي تواجه الموازنة العامة للدولة العراقية

الموازنة هي خطة أو برنامج عمل، تترجم فيه الحكومة سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى أهداف سنوية رقمية، وليست مجرد برنامج عمل خاص بوزارة المالية يبين الكفاءة في إدارة الأموال وحسب! ولا تنقرر فعالية الموازنة بذاتها فقط، بل ترتبط بأدوات التخطيط المالي الأخرى كسياسة التسليف وسياسة النقد الأجنبي، وتقاس بالنتائج الاقتصادية الاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط. والدور الاقتصادي والاجتماعي للموازنة العامة يكون أكثر فعالية في ظل الأنظمة الديمقراطية، مقارنة بالأنظمة الديكتاتورية والبيروقراطية التي تلعب فيها الموازنة العامة دوراً هامشياً وضعيفاً، من هذا المنطلق يمكن القول أن الموازنة العامة في العراق يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في دعم نمو الديمقراطية. إذا ما فهم المواطنون العراقيون أن ثاني أكبر احتياطي للنفط في العالم هو ملك للشعب وليس للحكومة، عندها سيكونون أكثر عزمًا على محاسبة الحكومة.

ويمكن التعرف على حجم وطبيعة الآثار التي ستركها تلك الموازنة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية العامة، من خلال قابليتها على الإجابة على الأسئلة الآتية التي تعكس طبيعة الأهداف التي ستعمل الموازنة على تحقيقها على المستوى الاقتصادي الكلي والجزئي وكالاتي :- (الربيعي، 2008: ع2308)

أولاً-الدور الذي تلعبه الموازنة في تحقيق النمو الاقتصادي

يمكن التعرف على أهداف الموازنة العامة وعلى مستوى الاقتصاد القومي من خلال التعرف على دور السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي، وزيادة التشغيل وإنتاجية العمل، وهل ستؤدي إلى رفع مستوى التضخم، أم إلى استقرار الأسعار؟

وهل ستشجع تلك التوجهات على تعبئة الإمكانات الوطنية، المادية والبشرية، بأعلى فعالية ممكنة في عملية التنمية، أم تؤدي، إلى طمس وقمع هذه الإمكانات أو إجبارها على التستر والتخفي، أو هدرها وبعثرتها، أو تهريبها أو طردها إلى الخارج؟

هل ستؤدي تلك التوجهات إلى اجتذاب الإمكانات الوطنية الموجودة والمتراكمة في الخارج، والإمكانات الأجنبية الراغبة في الاستثمار بما يخدم أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أم، تعمل على تنفير هذه الإمكانات وإحباط تلك الرغبات؟

كما يمكن التعرف على توجهات الموازنة العامة على المستوى الاجتماعي والقطاعي والجزئي من خلال التعرف دور السياسة المالية في رفع مستوى الرفاه الاجتماعي، الذي يقاس بالتحسن المضطرد في مستوى إشباع الحاجات المادية والمعنوية للمواطنين. وهل ستؤدي تلك التوجهات إلى دعم وتشجيع القطاعات والأنشطة أو الفئات والعناصر الأكثر ارتباطاً بالتقدم الاجتماعي والعلمي - التكنولوجي، والأكثر قدرة على التعامل الإيجابي الخلاق مع العالم

وتطوراتها السريعة، أم، على العكس، تحبط هؤلاء وتثبط همهم وتقمع تطلعاتهم وتجبرهم على الانطواء أو الهجرة إلى الخارج لوضع قدراتهم وإنجازاتهم في خدمة الدول الأخرى، وربما ليتعاملوا من هناك لاحقاً مع دولتهم وشعبهم بصفتهم أجنب، من وراء أو باسم شركات أجنبية، وما أكثر هذه الحالات؟ وهل ستؤدي إلى تشجيع تمايزي يحابي الأنشطة الانتاجية على حساب الأنشطة الطفيلية، أم، على العكس، إلى محاباة الطفيليين والأنشطة غير الانتاجية بما يضيق على المنتجين ويضاعف الأعباء عليهم؟ وهل ستعمل إدارة العمل المالي على تطوير خبرات ملاكاتها وتقنيات وأساليب عملهم وتعميق إخلاصهم وخدمتهم للأهداف العامة بواسطة الحوافز المادية والمعنوية، أم تدفعهم للعمل بأساليب بعيدة عن العصر وبما يتعارض مع واجباتهم الرسمية ومصالح الموازنة، مثل مسك دفاتر المكلفين وتنظيمها بما يساعدهم على التهرب من الواجبات الضريبية، أو التنازل عن حقوق الخزينة تجاه الأخر، محليين أو أجنب، انسياقاً مع الفساد وخضوعاً للإغراءات المادية الضخمة؟ وهل ستؤدي السياسة المالية، والموازنة العامة، إلى مزيد من الانسجام والسلام الاجتماعي والرضا الفردي، أم تصب الزيت على نيران التناقضات وتقود إلى الانفجار الاجتماعي؟

ثانياً: نقل الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج الموازنة العامة في العراق

تواجه الموازنة العامة في العراق مجموعة معقدة ومتشابكة من الاحتياجات العامة التي تنتظر الإشباع ، مما يشير الى مدى نقل الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج الموازنة العامة في العراق

ويقدر تعلق الأمر ببرامج الموازنة التي أعلنت خلال الفترة 2004- 2012 ،فأنها تواجه مهمة زيادة الإنتاج المحلي ، وزيادة دخل الفرد الواحد والعمل على خفض معدل البطالة التامة والناقصة ، والسيطرة على ظاهرة التضخم ، والعمل على تخفيض أصل المديونية الخارجية ، وإصلاح وإعادة تأهيل المؤسسات والمنشآت والشركات الاقتصادية في القطاع العام والبدء بتشغيلها ، وإصلاح قطاع النفط من خلال إدخال أو استخدام المعايير التجارية لرفع درجة أداء الشركات النفطية ورفد الأنشطة الاقتصادية بالإيرادات المالية، وتحقيق التوازن الاقتصادي بين المحافظات المختلفة و تقليص معدلات التفاوت الإقليمي، و تطوير النظام الإداري في مؤسسات الدولة بما يخدم مصلحة الوطن والمواطن ويتمشى مع التطور الاقتصادي.

وعند مراجعة التوزيع القطاعي لتخصيصات تلك الموازنات نلاحظ ما يأتي :-

- 1- أعطت تلك الموازنات الجانب الأمني أهمية استثنائية، ورغم أهمية هذا الجانب إلا أن الاهتمام به جاء على حساب التخصيصات الموجهة نحو قطاعات على درجة كبيرة من حيث الأهمية في عملية التنمية مثل قطاع النفط وقطاع الصناعة التحويلية وقطاع الزراعة .
- 2- الاعتماد الكبير على النفط لتأمين 90 % من عائدات العراق الآن وفي المستقبل ،وهذا الأمر سيجعل معدلات إنتاج النفط وأسعاره هي المتغير الحاكم في عملية تنفيذ أهداف الموازنة .
- 3- لم تشر تلك الموازنات الى تفاصيل المدور والموجودات النقدية في الخارج التي ستعتمد عليها في تمويل العجز فيها وأعطت الأهمية في هذا الموضوع للمنح الدولية، مع ان تجربة السنوات الخمس الماضية لم تكن ايجابية في هذا المجال .
- 4 - عولت على الاستثمارات الأجنبية في تطوير القطاع النفطي مع ان أهم محدد امام اجتذاب هذه الاستثمارات لا يزال قائماً وهو الجانب الأمني الذي يتميز بتدهوره مما يعني أنه عدم توافر المناخ الملائم لاجتذاب هذه الاستثمارات .
- 5- اقترنت سياسة الإصلاح الاقتصادي بشروط صندوق النقد الدولي ، وتنفيذ تلك الشروط يواجه تحديات كبيرة على المستوى الرسمي والشعبي لا سيما بعد ارتفاع أسعار المشتقات النفطية .
- 6- قد يقوض الفساد الإداري والمالي الركائز الأساسية لهذه الموازنة ويمنعها من تحقيق أهدافها الاقتصادية

والاجتماعية .

7 – يجب توحيد تمويل المشاريع الاستثمارية ضمن الموازنة فقط ،فاعتماد عملية تمويل المشاريع على قنوات متعددة يتعارض مع قانون وحدة الإنفاق، فوجود مشاريع ممكن أن تمول عن طريق الموازنة او مجلس الاعمار او عن طريق الدول المانحة، قد يؤدي الى تكرار تمويل المشاريع عبر عدة قنوات مما يؤدي الى استنفال ظاهرة الفساد المالي والاقتصادي .

8– هناك فجوة زمنية بين إشعار وزارة المالية لإطلاق صرف مبالغ التخصيصات وبين إيداع تلك المبالغ في حسابات الوزارة، وهذا الأمر سيزيد تأثيراً سلبياً على تنفيذ المشاريع وإنجازها في مواعيدها المحددة.

ثالثاً:العقبات التي تواجه تنفيذ برامج الموازنة في العراق

تواجه عملية تنفيذ البرامج الموازنة العامة عدد من التحديات من أهمها :-

1 – ضخامة المبالغ المطلوبة لإعادة بناء البنية التحتية ، التي تتراوح بين 16 مليار دولار إلى 55 مليار دولار حسب تقديرات البنك الدولي، ويبقى المبلغ رهن المعايير التي سوف تعتمد في إعادة البنية التحتية الأساسية للبلاد .

2– استمرار حالة عدم الاستقرار الأمني، وما تتركه من اثار خطيرة على تعطيل عملية اعادة الاعمار والمباشرة بتنفيذ الأهداف التي أقرتها الموازنة .

3 – الحاجة الملحة لتطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي، وفي مقدمتها الإلغاء التدريجي للدعم الحكومي وبخاصة دعم أسعار المشتقات النفطية، الذي يستحوذ مع البطاقة التموينية على نسبة عالية من الأنفاق العام .

4– لم يطرأ تحسن كبير على عملية نشر البيانات عن حالة الاقتصاد العراقي مقارنة بالوضع الذي كان سائداً قبل 2003 ، فما زال الكثير من تلك البيانات طي السرية والكتمان ربما بسبب حالة عدم الاستقرار الأمني.

5– نقص المعلومات عن أصول الشركات المملوكة من الدولة وعن المسؤوليات التي تتخذها هذه الشركات وعن المنتجات أو الخدمات التي تقدمها للحكومة أو للجمهور. لذلك على الميزانيات المستقبلية للعراق أن تتضمن تقارير سنوية عن أصول تلك الشركات وطبيعة نشاطاتها .

6– توزيع الإنفاق الاستثماري الإداري والاقتصادي،على الأقاليم أو محافظات القطر غير مبني على أسس علمية، ولا يستند على توجهات أو دراسات أو إحصاءات جغرافية (اقتصادية و بشرية). فالموازنة العامة للدولة لم يستخدم فيها حتى الآن التوزيع الجغرافي، ناهيك عن انعدام الدراسات التي تبين آثارها على سكان الريف والحضر من حيث الإسهام في مواردها أو الافادة من ثمارها. وإذا كان ذلك جائزاً في الماضي، فهو غير جائز في الوقت الحاضر، في عصر المعلوماتية وتطور برامج الحاسوب، بعد أن أصبح من السهل إجراء جميع التتبعات والتصانيف المطلوبة للموازنة .

7 – ضعف الكفاءة الفنية لمؤسسات التدقيق والمحاسبة والأجهزة الضريبية في العراق .

8 – لم تصمم الموازونات المنفذة خلال الفترة 2004- 2012 على اسس ترقى إلى المعايير الدولية المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي المتعلقة بشفافية الموازنة ، و يحددها الصندوق بأربعة مجالات أساسية وهي وضوح الأدوار والمسؤوليات، توفر المعلومات للجمهور، تحضير مفتح للموازنة وتطبيق مفتح لها و ضمانات النزاهة. ويقدم الصندوق تحديدات مفصلة لكل مجال من هذه المجالات

9– مشكلة البطالة التي تتجاوز نسبتها (20%) حسب الإحصاءات الرسمية .

10– التوترات الاجتماعية التي رافقت تنفيذ برامج تحرير الاسعار لاسيما بعد رفع أسعار المشتقات النفطية والتوترات الأخرى التي يمكن أن تحدث مستقبلاً .

- 11- الفساد الإداري والمالي في مؤسسات الدولة .
- 12- ضعف قدرة الدولة على تنويع مصادر إيراداتها وزيادتها .

المحور الرابع / الاستنتاجات والتوصيات

اولا - الاستنتاجات

من خلال ما تم عرضه خلال البحث تم التوصل إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

1- ان الوضع الراهن والمعقد يستلزم الانتقال في اعداد الموازنة العامة للدولة من الموازنة التقليدية الى اي من الموازنات الاكثر تطوراً وحدائثه ولايمكن تحديده الا بعد توفير المتطلبات اللازمة لذلك ومن المؤكد انه لدى وزارة المالية والجامعات العراقية القدرات والطاقت والافكار لتحقيق ذلك.

2- من الملاحظ على مصادر الإيرادات الممولة للموازنات للسنوات 2004 -2012 بأن الإيرادات غير النفطية والمتمثلة بالضرائب الكمركية وأجور الخدمات العامة وإيرادات الشركات المملوكة للدولة قد سجلت انخفاضاً كبيراً ومساهمة تكاد تكون معدومة بالتمويل ولم تصل بأفضل حال إلى 10% من مجموع مصادر التمويل ويلاحظ الاعتماد الرئيسي كان على الإيرادات النفطية التي شكلت مساهمة أكثر من 90% وأصبح الاقتصاد العراقي أحادي الجانب، هذا يستوجب من الحكومة السعي على إصدار التشريعات الجديدة للضرائب وإعادة تأهيل الشركات المملوكة لها، وتوسيع حجم الإيرادات غير النفطية والاهتمام بالقطاعات الأخرى كالزراعة والصناعة من خلال سياسة اقتصادية ناضجة وفاعلة وإلا سيبقى الفقر حبيس الدولة النفطية الثانية في العالم.

3- بالرجوع إلى التنبؤيات المعروضة في موازنات السنوات لفترة البحث، لاحظنا وجود تغير في التنبؤيات إضافة إلى تغيير المسميات بين سنة وأخرى سواء للانفاق أو الإيرادات مع عدم بيان أسباب هذا التغييرات مما يصعب إجراء المقارنات والوقوف على الاتجاهات التي تبغي الدولة تحقيقها مما يستوجب الالتزام بالثبات للمحافظة على أهمية الموازنة كأداة تخطيطية ورقابية.

5- عدم احتواء الموازنات التقديرية للسنوات 2004- 2012 على التقسيم الوظيفي والذي من الضروري تقديمه ضمن مشروع الموازنة العامة لبيان أهداف الدولة الرئيسية المسؤولة عنها "كالتعليم والصحة والأمن والدفاع والثقافة والشؤون الخارجية وغيرها" وإجراء المقارنة بين التخصيصات في السنوات المختلفة ونموها بالإضافة إلى بيان الأهمية النسبية لكل قطاع في السنة الواحدة من خلال التخصيصات المعتمدة لذلك القطاع ضمن الانفاق العام.

6- إن مبالغ الدعم المقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة لدفع رواتب منتسبيها قد بلغت ذروتها وسجلت خلال السنوات الأربع بمجموع 5226 مليار دينار عراقي وهذه مبالغ لا يمكن استمرار دفعها دون مقابل وعلى الدولة أما أن تخصص المبالغ اللازمة لإعادة تأهيل هذه الشركات أو خصصتها بإحدى طرق الخصخصة.

7- الملاحظة العامة التي أشرت على جميع الموازنات الصادرة بعد أحداث 2003 بأنها تفتقد إلى رؤية اقتصادية واضحة من أجل إعطاء الأولويات لمعالجة معدلات التضخم المرتفعة والبطالة، إضافة إلى عدم معالجة هذه الموازنات حالة الشركات المملوكة للدولة وعدم الاهتمام بالقطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة). إضافة إلى التزامها بتعليمات صندوق النقد الدولي مبتعدة عن الدعم المقدم للبطاقة التموينية حيث بدأ تخفيض هذا الدعم بمعدل 25% اعتباراً من موازنة 2006 وكذا الحال بالنسبة للمشتقات النفطية التي تعاني من شحتها وارتفاع أسعارها العوائل العراقية، حيث عولجت هذه الحالة برفع أسعار المشتقات من قبل الدولة ليزداد ارتفاع أسعارها أكثر في السوق المحلي.

ثانيا - التوصيات

وقد تم التوصل الى عدد من التوصيات ندرجها فيما يلي:

- 1 - لا بد ان تكون السياسة النقدية داعمة للسياسة المالية عندها ستخفض اسعار الفائدة ولا يبقى مبرر لفقره الدعم الخاصة بالفائدة للقروض الميسرة التي تمنحها الدولة في الموازنة
- 2 - اعادة النظر بالسياسة الاقراضية حيث ان الدول تضطر الى الاقتراض حصرا لاغراض تنموية عندما تكون جادة
- 3 - اعادة النظر بهيكل الفائدة المعتمدة عند الاقراض والضمانات اللازمة للسداد والرقابة في توجيه القرض نحو الوجهه التي اقترض لاجلها
- 4 - تصحيح هيكل الدعم لصالح دعم المزارعين وخاصة دعم المخرجات ودعم فوائد القروض الصغيرة واعتماد اسلوب الاقراض الزراعي العيني
- 5 - التحلي تماما عن دعم الشركات العامة والعمل على اصلاح وضعها الاداري والتنظيمي واصلاح وضع الملكية للسماح للقطاع الخاص بشراء اسهم الشركات
- 6 - ان جميع الموازنات الحديثة تحتاج الى استخدام الاساليب الكمية ومحاسبين كلفة مما يستوجب توفير الحاجة لمثل هذه التخصصات
- 7- تشكيل فريق مشترك بين الجهات المعنية المالية والتخطيطية والاقتصادية لوضع التصورات التي تحقق الاهداف الاساسية والتي تتطلب اعادة النظر في قانون اصول المحاسبات العامة وقانون الموازنة من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة.
- 8- مراجعة الهيكل التنظيمي لوحدات الدولة.
- 9- توفير المحاسبين الجيدين والذين لهم القدرة على التحليل وخاصة المسؤولين عن اعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة بالاضافة الى كوادر فنية مدربة على استيعاب المفاهيم الحديثة للموازنات.
- 10- لا بد ان تلعب الجامعات العراقية الدور الاساسي بتوفير المختصين من الخريجين وتطوير قابليات الموجودين حالياً في العمل الميداني.
- 11- تشكيل فريق مشترك بين الجهات المعنية المالية والتخطيطية والاقتصادية لوضع التصورات التي تحقق الاهداف الاساسية والتي تتطلب اعادة النظر في قانون اصول المحاسبات العامة وقانون الموازنة من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة.

المصادر العربية

- 1- المرسي، السيد المتولي . "التطوير المحاسبي للموازنة العامة، قطاع الخدمات باستخدام مفهوم تحليل النظم" ، المجلة العربية للإدارة، عمان، 1987م.
- 2- خالد، محمد خالد وآخرون " المحاسبة الحكومية" منشورات جامعة دمشق – كلية الاقتصاد 2005 / 2006م.
- 3- الربيعي، فلاح خلف علي، "الموازنة العامة في العراق – الأهداف والتحديات" جريدة الصباح 2006/4/1.
- 4- حماد، احمد هاني بحيري والبحر، حصة محمد أحمد – "أصول المحاسبة الحكومية" دار السلاسل – الكويت 1990
- 5- قانون رقم 107 لسنة 1985 الموازنة العامة الموحدة للدولة /الوقائع العراقية 3083 في 1986/2/3.
- 6- البلداوي، نزار فليح وسلوم، حسن عبد الكريم "المصروفات العامة بين التخطيط والتنفيذ" مجلة كلية الادارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية – العدد (29) لسنة 2000 بغداد.
- 7- "قانون الموازنة الفيدرالية للعراق" لعام 2006.
- 8 - جريدة الرأي الاردنية "مشروع موازنة " 2006 – الخميس 2006/9/28.
- 9- موسى، احمد جمال الدين " المضمون الاقتصادي لموازنة الدولة" – جامعة المنصورة – مصر 1987/العدد 937 في 2003/11/18 – www.koshak.net/tariq/articles
- 11 - حابلونسكي، ستيفن ودرسمث، مارك "عوامل رفض نظام التخطيط والبرمجة والموازنة" ترجمة فانتن شاكرا، مجلة المالية، العدد الأول، 1980.
- 12 - الكرخي، مجيد عبد جعفر، "الموازنة العامة للدولة". العراق، دار الكتب للطباعة والنشر، 1999. 13 –
- 13 - اللوزي 'سليمان، 1997، ادارة الموازنة العامة النظرية والتطبيق، دار المسيرة للنشر والتوزيع ،عمان
- 14 –البلتاجي ،محمد، 1996. اسس اعداد الموازنة التخطيطية في المصارف الاسلامية. المعهد العربي للفكر الاسلامي ، القاهرة
- 15 –حجاج . احمد .حامد2001 ،المحاسبة الاداريةمدخل معاصر (التخطيط . الرقابة . اتخاذ القرار ،ط3
- 16 –حجازي،محمد احمد ،1995 ،المحاسبة الحكومية والادارة المالية العامة، مؤسسة النبا للخدمات المطبعية ط2
- 17 –راضي، محمد ، وجدي حجازي ،2001 ،المدخل الحديث في اعداد الموازنات الدار الجامعي . القاهرة
- 18 – الببلاوي ،حازم . 1998 ،دور الدولة في الاقتصاد ، دار الشروق ، القاهرة
- 19 – عبد العظيم . حمدي ، 2007 ،المالية النقدية ، دراسة مقارنة بين الفكر الوضعي والاسلامي ،الدار الجامعية ، مصر
- 20– عدلي ،سوزي ،2006 ، المالية العامة ، ط2 منشورات الحلبي ، لبنان

المصادر الاجنبية

- 1 - Premehand, A., "Government Budgeting and Expenditure Controls" The Theory & Practice, International Monetary Fund, Washington, D.C., 3rd printing 1987 .
- 2 - Briston, R.J., "The Financial Manager and The Search for Efficiency". Research paper submitted to the third conference of Accounting Hold in Hull University, hull, U.K., 1985.
- 3 - Rathnam, P.V. & Raju, Datla Hanumantha "Rathnam's Budgeting". Himalaya publish house, Bom Bay 1994.
- 4 - Pyhrr. Peter A., "The Zero-Base Approach to Government Budgeting". Public Administration Review. Washington. Jan/Feb. 1977. Vol. 37, pg1.
- 5 - Katugampola B. "Zero-Base Budgeting". Management Accounting – London. December 1977. Vol. 55, pg 492.
- 6 - Marten Feldestin :How big should government be ,national bureau of economic research working paper N 5868 – reviewd on 2009 .
- 7 - Gregory Mankiw : principles of economics: third edition USA 2004
- 8 - Erik olin and joel Rogers : American society : How it really works. abook manuscript in press 2010 .
- 9 - Axelord, Donald. "Budgeting for Modern Government" 2nd edition, New York, ST. Martin's Press, 1995 .